

El fin de los fondos petroleros, ¿más coherencia o más volatilidad?



La Asamblea Constituyente tramita un proyecto de ley orgánica para eliminar los fondos y fideicomisos con los que se manejan los recursos petroleros y suprimir las preasignaciones y la dispersión en el uso de esos recursos, incorporándolos en el Presupuesto del Gobierno Central como “ingresos de capital”. También busca facilitar los procesos burocráticos para el endeudamiento público.

La propuesta, emanada del Ejecutivo, es coherente con la reciente reforma tributaria, que ya suprimió por su parte otras preasignaciones y la “donación” de hasta el 25% del impuesto a la renta, e implica que todos los recursos estatales provenientes de la exportación de crudo —por explotación directa, por participación y por regalías— ingresarán a la Cuenta Única del Tesoro. De aprobarse este proyecto, el Presupuesto público sancionado por el extinto Congreso sería profundamente afectado, pues se dispondría de unos \$ 1.726,8 millones para destinarlos a nuevas inversiones públicas.

Placebos fiscales

Entrevistado por GESTIÓN, el secretario técnico del Observatorio Fiscal, **Jaime Carrera**, precisa que los fondos petroleros “se crearon a raíz de la crisis de 1999, cuando la sociedad estaba sensibilizada y entendía que era necesario para el país manejar con responsabilidad los recursos públicos. En este contexto, se expidió la Ley de Responsabilidad Fiscal que contenía, a su vez, la creación del Feirep y del FAC (2002). Lamentablemente, a medida que han crecido los recursos petroleros, se ha perdido la dimensión de la crisis, se ha relajado el gasto y se han deteriorado los fondos”.

Desde 1999 buena parte de los recursos petroleros del Estado han sido administrados por medio de fondos y cuentas: Cuenta de Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico Especial y de la Estabilidad Fiscal (Cereps); Fondo de Estabilización Petrolera (FEP); Fondo

Ecuatoriano de Inversiones en los Sectores Energético e Hidrocarburífero (Feiseh), y Fondo de Ahorro y Contingencia (FAC). En su mayoría, éstos financian proyectos de variada índole, sin formar parte del Presupuesto del Gobierno Central.

Cada vez que se creó un ‘fondo’ o una ‘cuenta’, también se establecieron los usos de los recursos contenidos en ellos, desde la estabilización de los ingresos del gobierno hasta proyectos de desarrollo en las provincias limítrofes del norte y del sur del país, pasando por la ciencia y la tecnología, la salud, la educación, los costos de Petroecuador y las emergencias (*Cuadro 1, pág. sig.*).



DESDE 1999 PARTE DE LOS RECURSOS PETROLEROS HAN SIDO ADMINISTRADOS POR MEDIO DE FONDOS, SIN FORMAR PARTE DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL.



Este proceso de reducción y acotamiento de la capacidad real del gobierno para gestionar sus recursos petroleros y ejercer plenamente su política fiscal constituyó la otra cara de la medalla de la crisis institucional del país, que llegó a su clímax con la dolarización unilateral de la economía. Si en el lado monetario la concupiscencia de varios grupos financieros amparados por el poder político llevó a la destrucción de la moneda nacional, en el lado fiscal, la incapacidad de ese mismo poder político permitió la formalización del clientelismo a base de la creación de fondos cuyos recursos se preasignaron legalmente. La Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal

(Loreytf) de 2002 fue para la política fiscal algo muy parecido a lo que la dolarización de enero de 2002 fue para la política monetaria: la pérdida del ejercicio público para deliberar la política económica requerida para el desarrollo nacional.

La formalización de las clientelas, la concentración y segmentación territorial de la gestión pública también pignoraron los recursos no petroleros, al inventarse una ilógica donación de hasta 25% del impuesto a la renta para beneficio de gobiernos seccionales y universidades. En la lógica del ajuste fiscal a la que responden los fondos petroleros, las preasignaciones y las ‘donaciones’, al gobierno central le queda poco o nada para ejercer política fiscal que, por otro lado, es la única política macroeconómica que le resta, una vez perdida la soberanía monetaria.

Con estas limitaciones, las facultades del gobierno para conducir políticas anticíclicas o para enfrentar satisfactoriamente embates de la naturaleza (*shocks* exógenos, como dicen los economistas) son muy restringidas. Más limitadas todavía son las posibilidades de reactivar el crecimiento económico de corto plazo —sin política monetaria— o de conducir un plan de desarrollo de mediano aliento, bajo supuestos como la inclusión social y territorial, la responsabilidad pública de las grandes obras de infraestructura, la noción de sectores estratégicos, el combate a la pobreza, la equidad geográfica, la importancia de la productividad y una inclusión inteligente en los mercados globales. Simplemente, los recursos para llevar adelante un plan de este tipo ya están preasignados.

La historia de los fondos

En abril de 1998, se creó el Fondo de Estabilización Petrolera (FEP), cuando el barril de petróleo ecuatoriano tuvo un frugal promedio de \$ 9,39. El FEP se nutría de los excedentes asociados a los ingresos petroleros no previstos o superiores a los inicialmente

CUADRO 1

FONDOS PETROLEROS: CREACIÓN, INGRESOS Y DESTINOS, 1999-2007

	Creación	Ingresos	Preasignaciones	Saldo a dic. 2007
Fondo de Estabilización Petrolera (FEP)	Abril de 1998: Ley de Reforma al Código Tributario	Excedente sobre el precio referencial del petróleo en el PGE. Reforma en 2000 mediante Ley Trole I.	<ul style="list-style-type: none"> • 10% a Cereps. • 35% a Troncal Amazónica. • 10% a proyectos de desarrollo integral de Esmeraldas, Loja, Carchi, El Oro y Galápagos.² • 45% para su propio financiamiento. 	\$ 34,8 millones
Fondo de Estabilización, Inversión y Reducción del Endeudamiento Público (Feirep)	Junio de 2002: Loreytf ¹	Exportaciones de crudo pesado (<23° API) por contratos de participación.	<ul style="list-style-type: none"> • 70% recompra de deuda. • 20% estabilización. • 10% gasto social. 	Sustituido por Cereps en julio de 2005
Cuenta de Reactivación Productiva y Social, de Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal (Cereps)	Julio de 2005: reforma a la Loreytf	<ul style="list-style-type: none"> • Exportaciones de crudo pesado (<23° API) por contratos de participación. • Ingresos por las regalías de los contratos de participación del Estado en campos de crudo < 23° API. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Restitución de costos a Petroecuador (comercialización y transporte). 2. Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico. 3. Saldo: <ul style="list-style-type: none"> • 35% proyectos productivos y recompra de deuda externa. • 15% inversión en educación y cultura. • 15% inversión en salud y saneamiento ambiental. • 5% investigación científico-tecnológica. • 5% mantenimiento y mejoramiento red vial. • 5% reparación ambiental y social. • 20% FAC. 	\$ 513,4 millones
Fondo de Ahorro y Contingencia (FAC)	Julio de 2005: reforma a la Loreytf	<ul style="list-style-type: none"> • 20% de ingresos de la Cereps. • Recursos no utilizados en la Cereps hasta fin de período. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilizar los ingresos del gobierno, hasta alcanzar 2,5% del PIB. • Atender emergencias conforme al Art. 180 de la Constitución. 	\$ 234,4 millones
Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Eléctrico e Hidrocarbúfero (Feiseh)	Octubre de 2006: Ley Orgánica	Recursos provenientes de la caducidad del contrato de explotación de Occidental ³ .	<ul style="list-style-type: none"> • 27% para compensar valores de la Cereps. • Costos operativos y programa de inversiones en Bloque 15. • Proyectos de generación hidroeléctrica. • Proyectos hidrocarbúferos (nuevas refinerías, ampliación y construcción de poliductos, renovación tuberías del SOTE, almacenamiento de GLP). • Costos administrativos del fideicomiso. • Gastos de fiscalización. 	\$ 944,2 millones

1. LEY ORGÁNICA DE RESPONSABILIDAD, ESTABILIZACIÓN Y TRANSPARENCIA FISCAL. 2. DISTRIBUCIÓN ACTUAL. 3. LA PRODUCCIÓN DEL BLOQUE 15 Y DE LOS CAMPOS UNIFICADOS QUE EXPLOTABA OCCIDENTAL. FUENTE: VERÓNICA ARTOLA Y FERNANDA PAZMIÑO, ANÁLISIS DE LOS FONDOS PETROLEROS EN EL ECUADOR, APUNTES DE ECONOMÍA N° 53, BCE, 2007.

contemplados en el presupuesto y, tras varias modificaciones muy debatidas en el Legislativo, en la actualidad, debe destinar sus recursos a la Cereps (10%), a la construcción de la interminable Troncal Amazónica (35%) y a proyectos de desarrollo de las provincias fronterizas (10%). El 45% restante se acumulaba. Según el Observatorio de la

Política Fiscal, a diciembre de 2007 el FEP tenía un saldo positivo de \$ 2,5 millones, pero el saldo acumulado durante toda su existencia alcanzaría los \$ 34,8 millones, si se considera el seguimiento histórico realizado por el Banco Central del Ecuador.

En junio de 2002, con el entusiasmo respaldo del Fondo Monetario Inter-

nacional, el Congreso Nacional aprobó la Loreytf y, con ella, nació el Fondo de Estabilización, Inversión y Reducción del Endeudamiento Público (Feirep). En ese mes, el barril de petróleo ecuatoriano costaba \$ 22,31 en los mercados mundiales, los congresistas ya habían debatido 'sesudamente' si en el Presupuesto del Estado el precio del

petróleo debía fijarse en \$ 15 o en \$ 18 por barril, y el país se preparaba a inaugurar la única inversión trascendente de la última década en el sector petrolero (el Oleoducto de Crudos Pesados). Los ingresos del Feirep provienen de las exportaciones de crudo pesado (inferior a 23° API) que corresponden al Estado en los contratos de participación. El 70% del Feirep estaba preasignado a recomprar deuda pública, 20% a estabilización macroeconómica y 10% restante a gasto social.

Durante su existencia, el Feirep registró ingresos por \$ 1.080 millones, de los cuales \$ 538,7 millones se destinaron a recomprar deuda pública, \$ 110 millones para estabilización de ingresos y \$ 40 millones para gasto social. Antes de su creación, los Bonos Global 12 se cotizaban a 50% o menos de su valor nominal y los Global 30 a 40% o menos, pero un año después, los primeros ya se cotizaban a 101% y los segundos a 85%. Si alguien hubiera comprado todos esos bonos en mayo de 2002 y los hubiera vendido a finales de 2003, hubiera obtenido una ganancia de unos \$ 1.200 millones.

La oposición política que originó el Feirep le dio una vida corta, pues en julio de 2005 fue sustituido por la Cuenta de Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal (Cereps). Sus ingresos se ampliaron a las regalías de los contratos de participación del Estado en campos de crudo pesado (inferior a 23° API). La Cereps fue la cuenta que más dinero ha recibido del petróleo, hasta que se declaró la caducidad del contrato con Occidental, en mayo de 2006. Luego de deducir los costos de comercialización y transporte de Petroecuador y lo correspondiente a la Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, esta cuenta preasigna 35% para proyectos productivos y recompra de deuda, 15% para educación y cultura, 15% para salud y saneamiento, 5% para ciencia y tecnología, 5% para mantenimiento de la red vial y 5% para reparación ambiental y social.

El 20% restante de la Cereps debe

alimentar el Fondo de Ahorro y Contingencia (FAC), también creado en julio de 2005 mediante la reforma a la Loreytf. Además, el FAC se financia con los recursos de la Cereps que no hayan sido gastados hasta el cierre de cada ejercicio fiscal, pues debía llegar a contar con un acervo constante de 2,5% del PIB, para estabilizar los ingresos del gobierno.

El FAC no contempla en sentido estricto preasignaciones, pero ha sido el recurso con el que se han financiado las emergencias decretadas en los últimos años, de acuerdo al Art. 180 de la Constitución Política. Esto ha provocado que nunca llegue a contar con el porcentaje de 2,5% previsto en la ley, pues, aunque a fines de 2007, debía tener poco más de \$ 1.100 millones, su saldo real fue de \$ 234,4 millones (Cuadro 2). El año pasado, el FAC financió \$ 245 millones para la emergencia vial y casi \$ 220 millones para la emergencia eléctrica.

Con ingresos tributarios siempre exiguos, desde 1999 la vida de los fondos —Cereps y sus preasignaciones— ha estado estrechamente ligada a las circunstancias de la actividad petrolera. Luego de que el gobierno declaró la caducidad del contrato de concesión de la Occidental Petroleum, mediante ley orgánica se creó, en octubre de 2006, el Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Eléctrico e Hidrocarburo (Feiseh). Sus recursos son los que se extraen de la explotación del

Bloque 15 y de los campos unificados que operaba Occidental. Se administra como un fideicomiso mercantil que debe solventar sus costos fiduciarios, sus gastos de fiscalización y los costos operativos y programas de inversión en ese bloque. Deducidos estos costos, tiene una preasignación fija de 27% para compensar lo que dejó de recibir la Cereps por la caducidad del contrato, y el resto debe servir para financiar proyectos de generación eléctrica y proyectos hidrocarburoferos.

Pero en 2007 el Feiseh acumuló \$ 944 millones, pues solo tuvo egresos por el mentado 27% de transferencias a la Cereps y por los gastos de operación del Bloque 15 (Cuadro 2). En otras palabras, aunque el gobierno contó con los recursos necesarios, no pudo ejecutar las correspondientes preasignaciones para los proyectos eléctricos y petroleros.

Bonanza fiscal desde 2007

En 2007 el gobierno utilizó \$ 3.543 millones de recursos administrados a través de los fondos petroleros, lo que representó un incremento del orden de 112% en la utilización de estos recursos con relación al año previo, mientras que los ingresos de los mismos, que alcanzaron un total de \$ 3.603 millones, solo se incrementaron en 26% (Gráfico 1). Esta diferencia demuestra la magnitud de la expansión del gasto público, mientras que la producción del país se ha mantenido prácticamente

CUADRO 2
FONDOS PETROLEROS, 1999-2007

	FEP		Feirep/Cereps		FAC		Feiseh		Total	
	Ingresos	Egresos	Ingresos	Egresos	Ingresos	Egresos	Ingresos	Egresos	Ingresos	Egresos
1999	252,4	252,4							252,4	252,4
2000	222,5	122,6							222,5	122,6
2001	40,1	126,1							40,1	126,1
2002	96,9	66,2							96,9	66,2
2003	294,7	301,8	80,6						375,3	301,8
2004	355,0	251,3	561,4	532,9					916,4	784,2
2005	458,0	544,8	1.073,0	888,2	128,7				1.659,7	1.432,9
2006	522,1	544,2	1.194,5	963,5	426,3	143,5	719,1	20,4	2.862,0	1.671,6
2007	453,0	450,5	1.038,6	1.050,1	497,9	675,0	1.613,5	1.368,0	3.603,0	3.543,6
Total	2.694,5	2.659,8	3.948,1	3.434,7	1.052,9	818,5	2.332,6	1.388,4	1.0028,1	8.301,3

FUENTES: VERÓNICA ARTOLA Y FERNANDA PÁZMIÑO, ANÁLISIS DE LOS FONDOS PETROLEROS EN EL ECUADOR, APUNTES DE ECONOMÍA N° 53, BCE, 2007; OBSERVATORIO DE LA POLÍTICA FISCAL.

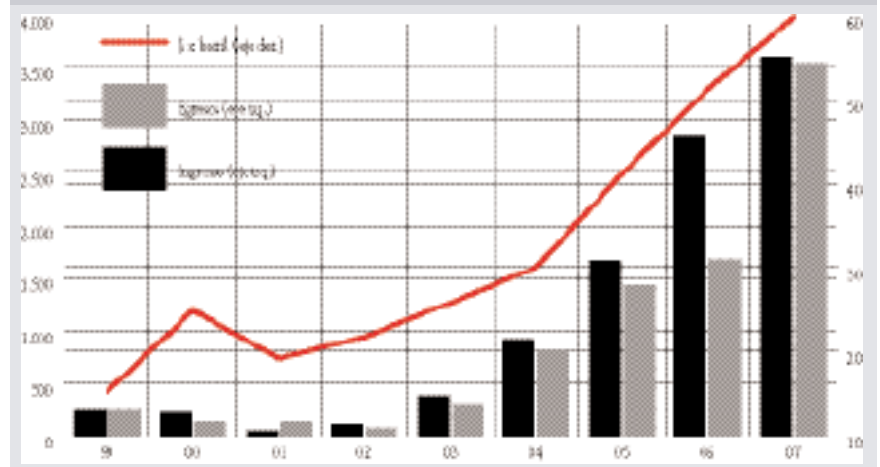
estacionaria. También demuestra que, en el nivel agregado, la idea original de los fondos y cuentas petroleras, que era ahorrar en época de vacas gordas para tener cómo atenuar los rigores de los ciclos recesivos, ya ha sido desvanecida, incluso antes de suprimirlos, en parte, por el efecto lógico de las preasignaciones implícitas en ellos y, en parte, por la política fiscal del gobierno del presidente **Rafael Correa**.

En noviembre de 2007, el Congreso aprobó una pro forma presupuestaria con un total de ingresos para el gobierno central de \$ 8.375 millones, de los cuales 15,4% correspondía a ingresos petroleros y 70,1% a ingresos tributarios (el restante 14,5% a transferencias corrientes y de capital). Esto significaba un incremento anual de 8,8% de los ingresos, mientras que por el lado del gasto se propuso un incremento de 12,4%, lo que arrojaba un déficit primario de \$ 855 millones, equivalente a 1,7% del PIB estimado para 2008, con un precio promedio del barril de crudo de \$ 45.

Estas cifras cambiarán una vez aprobada la Ley de Equidad Tributaria y más todavía si la Asamblea Constituyente decide suprimir los fondos petroleros y sus preasignaciones. Según el ministro de Finanzas, **Fausto Ortiz**, hay consenso para incluir los fondos petroleros en el Presupuesto. Si este proyecto se aprueba tal como se envió a la Asamblea Constituyente y, además, se incluyen las modificaciones resultantes de la Ley de Equidad Tributaria, el Presupuesto del Gobierno Central (PGC) pasaría de \$ 10.357 millones a \$ 13.395 millones y el Presupuesto General del Estado pasaría de \$ 15.818 millones a \$ 20.939 millones. En opinión del ministro, la posición financiera del Ecuador sería más sólida y disminuiría la necesidad de endeudamiento.

Con las modificaciones de la nueva ley tributaria y de la ley de recuperación de los fondos petroleros, los ingresos del PGC alcanzarían \$ 11.945,5 millones (*Cuadro 3*). Esto supone un reajuste del precio promedio para las

GRÁFICO 1
FONDOS PETROLEROS (INGRESOS Y EGRESOS) Y PRECIO DEL BARRIL DE PETRÓLEO, 1999-2007



FUENTE: BCE Y OBSERVATORIO DE LA POLÍTICA FISCAL.

exportaciones de crudo de \$ 45 por barril, aprobados por el Congreso en noviembre de 2007, a \$ 71. Al incluir los fondos petroleros en el Presupuesto, lo pertinente es valorar el crudo a su precio real, lo que, según Ortiz, sincerará las finanzas públicas.

Los gastos del PGC pasarían de \$ 9.229,2 millones a \$ 12.550,3 millones. Los gastos corrientes se mantendrían, las transferencias de capital aumentarían en \$ 1.959 millones (de \$ 2.910 millones a \$ 4.870,3 millones)

y las transferencias corrientes aumentarían en \$ 1.385 millones. Así, incluir los fondos petroleros no supondrá un aumento del gasto corriente, sino del de inversión, según Ortiz. De hecho, la presupuestación del gasto contempla \$ 762 millones del Feiseh de proyectos aprobados en 2007, incluidos \$ 250 millones para proyectos eléctricos. Actualmente, el PGC contempla un déficit de \$ 855 millones. Con las reformas, éste se reduciría hasta \$ 604,8 millones.

Peligros y ventajas

Incorporar en la Cuenta Única del Tesoro todos los ingresos petroleros y eliminar los fondos (y fideicomisos) que se han creado desde 1998 es, desde una perspectiva netamente técnica, muy deseable, pues permitirá al gobierno mayor flexibilidad para ejecutar la política fiscal y le dará mayor capacidad de respuesta frente a contingencias de corto plazo. Por otro lado, los beneficiarios de preasignaciones reciben recursos del Estado y de los fondos petroleros, y dejan en posición marginal al gobierno central a la hora de ejercer política fiscal. Sin esta reforma, el Plan Nacional de Desarrollo nunca será más que una lista de buenas intenciones.

La existencia de fondos petroleros

CUADRO 3
INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 2008

	2008		Crecimiento	
	Pro forma ¹	Reformado ²	Var.	%
Total	8.374,1	11.945,5	3.571,4	42,6
Petroleros	2.112,6	4.755,0	2.642,4	125,1
Tributarios	5.027,2	6.295,6	1.268,4	25,2
Renta	1.239,1	2.360,0	1.120,9	90,5
IVA	2.668,0	2.625,0	-43,0	-1,6
ICE ³	254,5	367,0	112,5	44,2
Arancelarios	733,6	678,0	-55,6	-7,6
A los vehículos	71,5	72,5	1,0	1,4
Otros	60,5	193,0	132,5	219,0
No tributarios	1.234,3	894,9	-339,4	-27,5
Transferencias	592,0	252,6	-339,4	-57,3
Autogestión	609,1	609,1	0,0	0,0
Otros no tribut.	33,2	33,2	0,0	0,0

1. SIN REFORMAS.

2. INCLUYE REFORMA TRIBUTARIA Y PROYECTO DE DESAPARICIÓN DE FONDOS PETROLEROS.

3. INCLUYE \$ 22 MILLONES PARA INCREMENTOS DE PENSIONES JUBILARES.

FUENTE: MINISTERIO DE FINANZAS.

hace que las cuentas públicas no reflejen la situación real de ingresos en el Presupuesto, pues el gobierno central solo recibe 19,6% de los ingresos por exportaciones petroleras, 62,4% de las regalías y 28,8% de otros ingresos petroleros, lo que sin esta reforma representa 25% del total de ingresos. Suprimidos los fondos y valorado el crudo a su precio real de mercado, será evidente que los ingresos petroleros significan casi 40% de todos los recursos del Estado, lo que transparenta la situación real de dependencia del petróleo que tiene el fisco ecuatoriano.

Además, no sería casual que esta reforma confiriera más poder al ministro de Finanzas para autorizar el endeudamiento público. Esto facilitaría un eventual reperfilamiento de la deuda pública externa, sin los engorrosos trámites de control *ex ante* que caracterizan a la legislación ecuatoriana. Sin embargo, es preocupante que la reforma no considere un mínimo fondo de estabilización, que se minimicen las responsabilidades fiscales y que el ministro de Finanzas concentre tan abrumador poder de decisión.

Por último, es cuestionable la insuficiente distinción entre gasto corriente y gasto de inversión que establece el proyecto de reforma. Es indispensable precisar este punto para prevenir usos diferentes a los que deberían tener los "ingresos de capital" (Recuadro 2). En el fondo, lo que propone el régimen del presidente Correa es recuperar la discrecionalidad de la política fiscal, severa e ineficientemente acotada con la presencia de los fondos petroleros y con la Loreytf. Pero, dado que esta reforma sería transitoria —funcionarios del Ministerio de Finanzas ya han informado que se está preparando una nueva ley orgánica de finanzas públicas— y que no se visibilizan mejores estructuras institucionales que aseguren el buen uso de estos ingresos, no se puede desconocer la incertidumbre que percibe el sector privado, frente a una eventual inconsistencia temporal de la política fiscal, que incluso podría comprometer la dolarización.

RECUADRO 1

EXCESIVA DISCRECIONALIDAD PODRÍA AFECTAR A LOS POBRES

JAIME CARRERA, OBSERVATORIO DE LA POLÍTICA FISCAL

El secretario técnico del Observatorio de la Política Fiscal sostiene que los fondos petroleros se han ido transformando y alejando de sus objetivos iniciales. Cuando se estableció el Feirep, se debía destinar 70% para pago y recompra de deuda, lo que nunca ocurrió. Cuando se lo reformó y se creó la Cereps para destinarla a educación, salud y al FAC, se acumularon recursos y se relajó el gasto. El FAC ha terminado financiando las emergencias, distorsionando su propósito inicial que era conservar un fondo de ahorro para épocas en las que el país no tuviera recursos.

Insiste en que el Ecuador debe mantener un fondo de ahorro petrolero para garantizar en el futuro la estabilidad económica y fiscal. Las preasignaciones surgieron por la carencia de recursos y hoy se las está suprimiendo en presencia de la abundancia petrolera. En rigor, es conveniente que, en el Presupuesto, se unifiquen todos los ingresos tributarios y petroleros, pero no es bueno que se suprima el fondo de ahorro ni que se suavicen las normas fiscales, incluyendo los fondos petroleros y las preasignaciones en el Presupuesto, sin establecer límites y reglas para la evolución racional del gasto. Seguramente el crecimiento de éste terminará siendo insostenible en el futuro, advierte Carrera.

En cuanto a la propuesta de la reforma de que los recursos petroleros se considerarían ingresos de capital, Carrera dice que "el petróleo es un activo del país que venderse y, por lo tanto, constituye un ingreso de capital. Su destino natural debería ser el gasto en capital, a manera de sustitución de activos o de disminución de pasivos para dar más solvencia al país. Pero siempre existe el peligro de que, si no se establecen reglas que induzcan a un manejo fiscal responsable, el Ecuador termine gastando todos sus recursos petroleros y haciendo que las cuentas públicas sean insostenibles en el largo plazo, lo que tendrá efectos perversos en el crecimiento de la economía, en nivel de riesgo país, en la inflación y en el sector externo. Es decir, en el largo plazo las cuentas públicas serían más vulnerables y eventualmente hasta el propio sistema monetario estaría en peligro".

"Si esta ley suprime las restricciones al gasto y se dan facultades ilimitadas al ministro de Economía para modificar el Presupuesto, entonces lo aprobado por el Congreso se incrementará en función de los recursos petroleros y de las preasignaciones. Una primera proyección del Ministerio da a entender que, con la inclusión de los fondos petroleros y las preasignaciones, el Presupuesto de 2008 llegará casi a los \$ 14 mil millones. Este año trae la sensación de que el país vive una bonanza y de que somos desproporcionadamente ricos. El petróleo no deja ver al Ecuador que apenas produce \$ 3.000 al año por habitante, como Namibia o Albania; hipnotiza a la sociedad y la hace proclive a consumir lo que no produce y no a producir para consumir".

Tampoco le parece conveniente para el país que el ministro de Finanzas adquiera tanto poder. "Esto debilita la democracia al resignar los contrapesos institucionales para el manejo económico y fiscal. La excesiva discrecionalidad o la concentración de cualquier tipo de poder es nociva y, en el largo plazo, podría tener consecuencias negativas para los mismos pobres a los que se quiere atender".



JAIME CARRERA
secretario técnico del Observatorio Fiscal

Fotos: Archivo Gestión.

RECUADRO 2

NO ERA NECESARIO CAMBIAR LA LEY PARA INVERTIR LOS FONDOS PETROLEROS

SIMÓN CUEVA

Los fondos petroleros no han sido utilizados como se debían, en parte por la incapacidad del Estado para implementar proyectos, como ha ocurrido con el Feiseh, que estaba previsto para inversiones en el sector petrolero e hidrocarburífero y que apenas se ha destinado para realizar obras de emergencia en esos sectores, dice **Simón Cueva**, experto económico y vicerrector académico de la Universidad de las Américas. Para utilizar los recursos del FAC, se ha declarado en emergencia a casi todos los sectores del país. En otras palabras, ni siquiera sería necesario cambiar la ley para invertir esos fondos.

La incapacidad del gobierno para administrar los fondos petroleros radica en su debilidad institucional, en su escasa capacidad de ejecutar bien el gasto público, en forma planificada y eficiente, opina. Esto ha ocurrido en los gobiernos anteriores y más en el actual, dada la mayor disponibilidad de recursos.

“Al parecer, la lógica del gobierno sería la siguiente: como existen muchos fondos, su manejo se torna complicado, dado el sinfín de temas administrativos; se prefiere pasar todo al Presupuesto y que se redistribuya desde allí. Esto disminuiría las rigideces y preasignaciones. Es lógico preferir un presupuesto centralizado. Sin embargo, será difícil conducir toda la política que va por detrás; la discrecionalidad puede ser presa de la influencia de actores sociales importantes. Instituciones pequeñas y débiles, y regiones alejadas, podrían sufrir la reducción de sus recursos, frente al poder de las grandes administraciones o de las entidades con más poder de negociación”, dice Cueva.

Las preasignaciones se crearon como un contrapeso al manejo discrecional, de forma que cuando el país no disponía de fondos o veía reducir sus



*SIMÓN CUEVA
experto económico y vicerrector académico
de la Universidad de las Américas.*

recursos, los partícipes beneficiados de ellas sufrían menos. Podría decirse que éstas fueron una reacción política de autodefensa de ciertas entidades, advierte Cueva, aunque acepta que su existencia hace más complejo el desenvolvimiento presupuestario y dificulta su diseño y su aprobación. “Las preasignaciones de los fondos petroleros complican el manejo fiscal y le restan transparencia”.

Juntar en la Cuenta Única del Tesoro buena parte de los recursos estatales quizá no sea una buena opción para todos. Pero es una alternativa apropiada para el gobierno central, ante el hecho de que ciertas entidades no tienen capacidad de gasto y mantienen sus recursos ociosos en las cuentas del Banco Central, mientras que el Tesoro no tiene para solventar sus egresos, lo que es absurdo e ineficiente. Así, es lógico que el gobierno quiera emplear esos excesos de liquidez para no endeudarse más. La Cuenta Única puede facilitar la optimización del manejo de los fondos públicos.

La propuesta del gobierno sería

totalmente saludable si no se descuidaran temas de largo plazo, como la reforma educativa y la política de salud. Si no se la acompaña de mecanismos de prudencia y responsabilidad fiscal para ahorrar en las buenas épocas y disponer de recursos para gastar en las malas, esta reforma probablemente auspiciará la volatilidad en la distribución del gasto público y, si esto sucede, lo más probable será comenzar a recortar los ingresos de las ramas sociales.

Cueva advierte que destinar a inversión pública los recursos petroleros solo será posible si los beneficiarios de las preasignaciones tienen la seguridad de que, en las buenas y en las malas, seguirán contando con sus propios recursos. Esto implica mecanismos de prudencia fiscal de mediano plazo, que no ha contemplado la reforma.



LA INCAPACIDAD DEL GOBIERNO
PARA ADMINISTRAR LOS FONDOS
PETROLEROS RADICA EN SU DEBILIDAD
INSTITUCIONAL.



Existe la duda de que un gobierno con fondos petroleros a su libre disposición los gaste bien. ¿Cuál es la capacidad institucional del Estado para hacer frente al tema, cuáles serán las prioridades para asignar fondos y hacia dónde apuntará la política de crecimiento? En este momento, el Ecuador tiene dinero suficiente para gastar y ahorrar; se encuentra en un contexto internacional excepcionalmente favorable. Por lo que, “es necesario propender a una política de ahorro que anticipe condiciones menos favorables. Muchos países lo hacen y se debería aprender de esas experiencias para maximizar los beneficios en el largo plazo. Esta forma de prudencia sería un muy buen complemento a la eliminación de las preasignaciones”, concluye. 