

Un curioso paralelismo

Dos historias de credibilidad: las privatizaciones y el Yasuní

< POR MARCO VAREA* >

En los años 1990 tomó fuerza el proyecto de incorporar capital privado a los sectores de infraestructura. Diez años más tarde surgió la propuesta de las ONG ambientalistas, luego tomada por el Gobierno de Rafael Correa, de no explotar las reservas de petróleo de los campos Ishpingo, Tambococha y Tiputini (ITT), que se encuentran en el Parque Nacional Yasuní. Al margen de las motivaciones políticas que los originaron, los dos proyectos comparten en la historia objetivos similares y se enfrentan asimismo a contradicciones compartidas.

La comparación entre las privatizaciones y el proyecto Yasuní ITT no pretende ser una descripción sobre la distribución o concentración de los potenciales beneficios y beneficiarios, ni de los perjuicios y perjudicados de cada proyecto. Las dos iniciativas son emblemáticas de su respectiva época por la exposición a la que someten al Ecuador frente al resto del mundo y las dos pueden contener varias externalidades, positivas y negativas, en la efectividad de las políticas de desarrollo y de sus respectivos Gobiernos.

Comparando estos dos proyectos



nacionales, que por su naturaleza y alcance pasan a ser parte de un ejercicio de la política global, la cual se puede decir que es el espacio donde las ideologías convergen, se encuentra que ambos proyectos persiguen, a su manera, financiar proyectos de desarrollo. En el caso de las privatizaciones, los ingresos fueron al Fondo de Solidaridad, para el financiamiento de proyectos sociales priorizados en el presupuesto; en el caso de la no explotación del ITT, los ingresos irían a un fideicomiso —administrado por un organismo internacional— para el financiamiento de proyectos de desarrollo definidos por el Gobierno nacional en su Plan de Desarrollo.

Para promover la iniciativa de dejar el petróleo en tierra en el Yasuní, se hacen rondas de promoción, bajo características muy similares a las que se hicie-

ron en las privatizaciones, solamente que, en el primer caso, se han realizado en mucho mayor número que las que se hicieron para la incorporación de capital privado en los sectores de infraestructura, por la naturaleza innovadora de la misma, entre otros elementos.

Los dos proyectos buscaron y buscan el capital extranjero: en el caso de las privatizaciones, capital privado; en el caso del ITT, su naturaleza es bastante más amplia, ya que el fideicomiso está abierto prácticamente a todo el mundo, es decir, a contribuyentes nacionales, actores del sector privado, público, soberanos de cualquier origen, pero, en el fondo, los que marquen la diferencia serán los recursos estatales, de países extranjeros y desarrollados.

El carácter emblemático de los dos procesos radica, aparte de ser vitrinas de

Ilustración: Mauricio Jácome.

venta de la imagen país, en procesos que marcan épocas de reformas. Las privatizaciones marcaron el cierre de una etapa de reformas estructurales en el país, luego de un proceso de agónico manejo fiscal que complicó hasta la gobernabilidad del país. Estos procesos de incorporación de capital privado estuvieron conceptualmente amparados en una ola de reformas, que en algunos países dieron mejores resultados que en otros. La economía internacional en esa ocasión no contribuyó al proceso o se puede decir que le jugó una mala pasada al país, por el deterioro de los mercados financieros que se agudizaron después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 a EEUU. No obstante, a la luz de los hechos políticos en el Ecuador, la incorporación de capital privado claramente no habría tenido éxito y, por esto, probablemente varios procesos se quedaron truncos, por decisión propia de Carondelet.

En el caso de la no explotación del petróleo del ITT, este proyecto se origina en un contexto político-económico sustancialmente diferente del de los noventa e inicios del siglo XXI. Pero a pesar de las diferencias, ni las condiciones económicas nacionales —elevados precios de petróleo, excedentes fiscales, niveles de gastos público y social sustancialmente más elevados— ni las condiciones externas —caída de la actividad mundial, iniciada en la crisis financiera de EEUU y seguida por los niveles de sobreendeudamiento de los países europeos— han favorecido el levantamiento de recursos a favor de este proyecto.

Analizando la economía de cada uno de los proyectos, en el caso de las privatizaciones, el beneficio económico se transmitía por la vía de dar alivio fiscal a las demandas de inversión que requería (y todavía requiere) en particular el sector eléctrico. A inicios del milenio, el monto esperado de recaudación era de más o menos \$ 1.000 millones, es decir, alrededor de 4% del PIB (de la época) o prácticamente el equivalente al promedio de la Reserva Monetaria de Libre Disponibilidad (RMLD) del período

2000-2001. Sin embargo, el costo político del proceso puso en evidente riesgo los beneficios económicos de tal objetivo. En otras palabras, los problemas de economía política de las privatizaciones claramente anulaban los potenciales beneficios de dicho proyecto. Sin embargo, viendo retrospectivamente, se evitó “la captura del regulador”, es decir, el hecho que los entes de Gobierno se conviertan en rehenes de los intereses de las empresas privadas.

En el caso de dejar el petróleo en tierra, los problemas de economía política prácticamente no cuentan o son inexistentes, y los beneficios económicos están relacionados a la capacidad de levantar recursos hasta un cierto nivel, a partir del cual para el Ecuador es provechoso no explotar el petróleo. Ese nivel es \$ 3.500 millones, es decir, casi el promedio del nivel de la RMLD de los años 2009-2010 o alrededor de 7% del PIB. Sin tener la certeza sobre la evolución del precio del petróleo, otra estimación de un estudioso de la economía de la propuesta Yasuní-ITT calcula que el Ecuador debería recibir alrededor de \$ 1,25 billones por año, por los próximos cuatro años, como valor económico de dióxido de carbono no emitido.¹


Cualquier esfuerzo que no llegue a esa cifra es perjudicial para el país, desde una perspectiva intertemporal. También se debe tomar en cuenta que este proyecto contiene importantes externalidades tanto para el país como para el planeta, introduciendo nuevos conceptos a la economía del cambio climático.

Con todo lo dicho, la gran característica común de los dos proyectos es que, en el fondo, los dos procesos intentaron e intentan vender, sin ser su objetivo último, sobre todo y fundamentalmente, la imagen y la credibilidad del país. Situación complicada porque, sin ser el fin principal de las pro-

puestas, la visión y la credibilidad del país terminan siendo la base de cualquier análisis. El de las privatizaciones ya fracasó tanto por una decisión endógena como por el análisis de riesgo que se hacía del Ecuador en esa ocasión.

El caso del Yasuní-ITT tiene el riesgo de correr la misma suerte, también por una decisión endógena y asimismo por el análisis de riesgo que se hace del Ecuador de la actualidad. Cabe entonces la pregunta: ¿ha cambiado después de 10 años la credibilidad del país en el exterior?

El denominador común de los dos procesos es que, en su momento, diferentes Gobiernos han promovido proyectos de desarrollo que demandan políticas públicas consistentes y de largo plazo. Sin embargo, la credibilidad y la imagen del país es la de un Estado —al igual que a inicios del milenio— en el que todavía priman las políticas de corto plazo. Si cuando se buscaba la incorporación de capital privado en los sectores de infraestructura, la imagen del país era la de ser políticamente inestable, que tenía poco atractivo para la inversión extranjera y, en especial, políticamente inmaduro con un estado de derecho casi inexistente, donde las políticas y los contratos no se respetan, a la hora de un análisis serio, se encuentra que, después de más de 10 años, lamentablemente esa credibilidad no ha cambiado.

Pensando en el futuro, proyectos para vender en el exterior no faltarán. La pregunta es: ¿continuará el país teniendo esta misma imagen en el exterior, dentro de los próximos 10 años? No debería. Hay camino por recorrer y, cualquiera que sea la tendencia del Gobierno, debe haber un manejo, por lo menos en lo económico y fiscal, consistente, que vaya construyendo una imagen y credibilidad del país, que demuestre que existen políticas de Estado, de largo plazo, como ya lo van logrando y demostrando varios países de la región, en períodos similares. ¿Es posible? Debería serlo. 

¹ Joseph Henry Vogel es autor de *The Economics of the Yasuní Initiative* y sostiene que otra referencia puede ser el mercado de los bonos de carbón —aunque su historia puede ser corta. Él calcula que los pagos podrían ser entre \$ 300 millones y \$ 900 millones por año.

* *Economista*.