

ECUADOR

1. Rasgos generales de la evolución reciente

Si bien en 2005 el crecimiento económico fue moderado (3,9%) y se espera un aumento del producto del 3,5% en 2006, el crecimiento enfrenta importantes retos en la actividad petrolera y en la competitividad en general. En particular, los problemas del sector eléctrico, la amenaza de una reversión del acceso a los mercados externos en condiciones ventajosas y los problemas de costos requieren un esfuerzo expreso del gobierno por reducir las barreras a la competitividad del sector privado.

En 2005 se registró un deterioro de la situación fiscal con respecto a 2004, a pesar de los importantes ingresos petroleros, como resultado de los elevados precios internacionales del crudo. Los superávits primario y global del sector público no financiero (SPNF) se redujeron, aunque esto no impidió que la reducción de la relación entre deuda y PIB continuara.

A lo largo de 2005 y a comienzos de 2006 continuó la colocación de porcentajes importantes de los activos de los bancos privados en títulos extranjeros.

En el sector externo cabe destacar que las exportaciones petroleras tuvieron un destacado desempeño en 2005 y 2006 por los altos precios del crudo. Sin embargo, las cantidades exportadas se estancaron debido a los problemas de la Empresa Estatal de Petróleos del Ecuador (PETROECUADOR) y a la limitada inversión de las compañías petroleras privadas.

2. Política económica

a) Política fiscal

En 2005, el superávit primario del SPNF fue un 3% del PIB, mientras que el superávit global fue un 0,7%, lo que supone un deterioro importante respecto del superávit primario del 4,5% del PIB y el superávit global del 2,1% del PIB registrados en 2004. Esto refleja un aumento del gasto total superior al aumento de los ingresos totales: mientras el gasto aumentó del 22,7% del PIB en 2004 al 24,5% del PIB en 2005, los ingresos solo aumentaron del 24,8% del PIB al 25,2% del PIB. En términos nominales, el gasto total del SPNF aumentó un 18,5%, mientras que los ingresos se

incrementaron un 11,9%. El gobierno central, por su parte, tuvo un superávit primario del 1,9% del PIB y un déficit global del 0,5% del PIB en 2005, lo que constituyó una mejora respecto del superávit primario de un 1,5% del PIB y del déficit global del 1% del PIB registrados en 2004.

En términos de ingresos se destacan tres elementos. En primer lugar, el aumento de los ingresos por exportaciones petroleras explica más de la mitad del aumento de los ingresos totales del SPNF. En segundo lugar, el incremento de la recaudación del impuesto a la renta dio lugar a casi un tercio del aumento de los ingresos totales, que se vieron favorecidos por los aumentos de las ganancias de las empresas petroleras y el de la actividad económica en general. En tercer lugar, cabe destacar la fuerte caída registrada en los ingresos fiscales por la venta de derivados del petróleo. Debido a que los precios internos de los derivados del petróleo están congelados desde 2003 y a que una parte importante de la demanda de derivados se cubre con importaciones (pagadas a precios internacionales) en razón de la insuficiente capacidad instalada de refinación de la empresa estatal PETROECUADOR, los ingresos del SPNF por venta interna de derivados disminuyeron del 2% del PIB en 2003 a solo un 0,2% del PIB en 2005.

En términos de gasto, cabe destacar los importantes aumentos en el gasto de seguridad social, entre los que se incluye la devolución de los fondos de reserva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ordenada por el Congreso. Además, los gastos en salarios se incrementaron un 12,4% en 2005 y constituyen casi un tercio de los gastos totales del SPNF (8% del PIB). También se incrementaron los gastos de capital —la formación bruta de capital fijo se incrementó un 20,5% en 2005—, que llegaron al 5% del PIB (4,5% del PIB en 2004). Los pagos de intereses, en cambio, se incrementaron muy poco (1,3%) en términos nominales durante 2005, y disminuyeron de un 2,4% del PIB en 2004 a un 2,2% del PIB en 2005. En general, el gasto fiscal sigue siendo muy inflexible y las preasignaciones de ingresos a distintos destinos, como los gobiernos subnacionales, constituyen otro factor limitante del manejo fiscal que refuerza esa inflexibilidad del gasto.

En julio de 2005 el Congreso modificó la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, lo que tuvo dos efectos: en primer lugar, la regla que limitaba el crecimiento del gasto primario del gobierno central se alteró, por lo que se limita ahora al gasto primario corriente (y no al de capital); en segundo lugar, se eliminó el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP), que se había utilizado principalmente para adquirir deuda interna, y se creó en su lugar una cuenta autónoma denominada Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal (CEREPS), que tiene una asignación de recursos diferente a la del FEIREP.

Otro elemento que debe tenerse en cuenta por su fuerte implicancia fiscal es la delicada situación del sector eléctrico. Un primer elemento que debe considerarse es la existencia de importantes deudas cruzadas entre los clientes, las distribuidoras, generadoras y PETROECUADOR lo que dificulta la determinación de la situación real de las distintas empresas, debido a la incertidumbre en torno a la posibilidad de cobro de las diversas deudas. La importancia de este hecho radica en que una parte significativa del sector es de propiedad pública. Un segundo elemento son los marcados problemas operativos de las empresas distribuidoras y las ventas de combustibles por parte de PETROECUADOR a las generadoras térmicas a precios por debajo del costo de oportunidad (precio de exportación).

La deuda externa pública ecuatoriana (incluido el banco central) se redujo en 2005 y llegó a 10.850 millones de dólares en diciembre de ese año (29,9% del PIB), mientras que la deuda interna del gobierno central, por el contrario, creció nominalmente durante 2005 a 3.686 millones (10,2% del PIB). La deuda externa aumentó en el primer trimestre de 2006, tras recibirse un crédito de 400 millones de

dólares del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR). El 15 de mayo de 2006 el gobierno hizo uso de una opción para adquirir a valor nominal 740 millones de dólares (de un total emitido de 1.250 millones de dólares) de títulos públicos Global 2012, que pagaban un cupón elevado (12%). A tales efectos, empleó 340 millones de dólares remanentes de la emisión del bono Global 2015 por 650 millones de dólares de diciembre 2005 y del mencionado préstamo de 400 millones de dólares otorgado por el FLAR (desembolsado en marzo de 2006). Esta emisión redujo el costo del endeudamiento ecuatoriano, puesto que el cupón pagado por el bono 2015 era 9,375% (con un retorno del 10,75%) y el préstamo del FLAR se hizo a tasa LIBOR más 2%.

Asimismo, cabe destacar la importancia de considerar los pasivos contingentes al momento de analizar la sostenibilidad fiscal. En el juicio contra el Estado por la devolución de 75 millones de dólares de IVA que entabló la compañía Occidental Petroleum y que se sometió a un arbitraje internacional, el árbitro laudó en julio de 2004 en contra del Estado ecuatoriano y dicha decisión fue confirmada en marzo de 2006 por la corte británica ante la cual se apeló.

b) Política monetaria

Las tasas de interés activas y pasivas referenciales oscilaron levemente en 2005, pero no registraron cambios importantes. La tasa de interés referencial activa era un 9% en diciembre de 2005, mientras que la tasa pasiva referencial se ubicaba en un 4,3%.

La acumulación de activos del sector bancario ecuatoriano aumentó un 20,3% entre diciembre de 2004 y diciembre de 2005. Cabe destacar que en 2005 los préstamos se incrementaron un 27,2%, una cifra por encima del nivel anterior; los préstamos a sociedades se incrementaron un 18,6% y los préstamos a otros sectores residentes un 39,7%. El crecimiento del crédito a este último sector continuó siendo más acelerado en 2006. Aún así, en mayo de 2006 los préstamos a sociedades constituían el 27,1% del total de activos bancarios y los préstamos a otros sectores residentes el 22,7% de estos. Otro factor interesante es que en 2005 y 2006 ha continuado la acumulación por parte de la banca de valores distintos de las acciones, sobre todo títulos en el extranjero. De este modo, mientras que los activos totales crecieron un 31,3% entre diciembre de 2004 y mayo de 2006, los valores en el extranjero aumentaron un 77,7% durante este período y alcanzaron el 12,7% del total de activos (1.487 millones de dólares). A eso debe sumarse el 11,7% de los activos (1.372 millones de dólares) mantenido en depósitos transferibles en el extranjero como “seguro” de los bancos ecuatorianos para hacer frente a corridas bancarias y otros imprevistos, que equivale a casi un cuarto de los activos del sistema. Esta preferencia por activos externos pareció acentuarse durante los primeros cinco meses de 2006, en los que el 45,5% de los nuevos activos se colocaron en valores extranjeros. A pesar del alto costo de oportunidad de mantener cantidades de activos tan elevadas en el extranjero, los bancos tuvieron ganancias en 2005.

c) Otras políticas

En 2005 la competitividad cambiaria de Ecuador mejoró en general. El tipo de cambio real efectivo total fue un 4,3% más elevado (depreciación) respecto del promedio de 2004, lo que se explica, sobre todo, por la depreciación del dólar estadounidense respecto de otras monedas (como el peso colombiano). La depreciación bilateral real con respecto a Colombia (16,4%) fue la que mayor importancia tuvo en la depreciación del tipo de cambio real efectivo ecuatoriano en 2005; la segunda depreciación más importante fue la registrada con respecto a Brasil (25,9%), aunque su efecto sobre el tipo de cambio efectivo se ubicó muy por debajo del de la primera debido al menor peso del comercio exterior ecuatoriano con ese país.

3. Evolución de las principales variables

a) La actividad económica

Durante 2005 el PIB de Ecuador creció un 3,9%, lo que significó una desaceleración significativa respecto de 2004 cuando el producto real creció un 7,6%. La expansión de la economía en 2005 es atribuible, sobre todo, a la industria manufacturera, cuyos principales rubros fueron el de la carne, el pescado elaborado y las maquinarias y equipos, así como al comercio mayorista y minorista y otros servicios. En particular, el sector de las minas y canteras, compuesto esencialmente por el sector petrolero, solo creció un 1% en 2005, en contraste con el marcado dinamismo del sector en 2004. Con respecto al gasto, las exportaciones fueron particularmente dinámicas ya que crecieron un 5,2%, seguidas por la formación bruta de capital fijo (5,1%) y el consumo de los hogares (4,9%). El consumo final del gobierno creció un 3,6%, una tasa ligeramente inferior a la del PIB.

En 2006 se espera una tasa de crecimiento del 3,3%, impulsada por los sectores del comercio, el transporte y los servicios en general. También es de esperar que la industria manufacturera continúe con elevados niveles de actividad en 2006. Sin embargo, las perspectivas para la industria petrolera son menos claras.

En Ecuador la producción petrolera no aumentó significativamente en 2005 y se incrementó solo ligeramente (3,2%) en los primeros cinco meses de 2006, por lo cual no se han aprovechado suficientemente los elevados precios internacionales del crudo. La extracción total de petróleo aumentó solo un 1% en 2005 como resultado de una caída del 1,4% del petróleo extraído por PETROECUADOR y un aumento de la extracción privada del 2,4%. Por lo tanto, continuó la caída del volumen de crudo extraído por PETROECUADOR debido a la falta de inversión y a problemas internos de la empresa que se tradujeron en una caída de la producción de 119,7 millones de barriles (328 mil barriles diarios) en 1994 a 71 millones de barriles (194,4 mil barriles diarios) en 2005. En 2005 y 2006 la empresa tuvo dificultades para operar adecuadamente, en particular debido a las deudas acumuladas por las generadoras eléctricas y a la necesidad de importar a precio de mercado grandes cantidades de derivados del petróleo para su venta en el mercado interno a precios fuertemente subsidiados. En ese contexto, en mayo de 2006 el Estado ecuatoriano rescindió el contrato con la firma Occidental Petroleum y PETROECUADOR se hizo cargo de la operación en los campos de dicha empresa (Bloque 15, Eden-Yuturi y Limoncocha), de donde se extrajeron en 2005 un promedio de 100 mil barriles diarios de crudo, equivalentes al 18,8% de la extracción total ecuatoriana. Este cambio de administración podría tener importantes efectos no solo en términos fiscales sino también de crecimiento del producto, si la capacidad de inversión y la eficiencia productiva del sector privado y de PETROECUADOR no fueran iguales. Además, la empresa presentó una demanda ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, órgano de resolución de disputas relativas a inversiones del Banco Mundial, por un monto de 1.000 millones de dólares.

Pero existen otros factores que podrían tener un efecto en la producción del sector petrolero. En primer lugar, el Congreso aprobó una modificación a la Ley de Hidrocarburos en la que se estableció que cuando los precios del crudo superen los precios pactados en el contrato con cada compañía privada, le corresponderá al Estado al menos el 50% del excedente, definido como la

diferencia de precios multiplicada por el número de barriles producidos.¹ En segundo lugar, las comunidades indígenas locales y las organizaciones ecologistas se han opuesto a las actividades petroleras de empresas privadas que operan en distintas zonas del país (entre otras, los Bloques 23 y 24). En tercer lugar, en agosto de 2005 se produjeron fuertes disturbios en las provincias de Sucumbíos y Orellana, dos bastiones petroleros. Dichas protestas condujeron a la detención temporaria de las exportaciones de crudo de PETROECUADOR.

b) Los precios, las remuneraciones y el empleo

La variación del índice de precios al consumidor entre diciembre de 2004 y diciembre de 2005 fue un 3,1%, por encima del 1,9% registrado en 2004. En 2006 se espera que ocurran movimientos de precios relacionados con el crecimiento económico del sector servicios, los aumentos del crédito y los efectos de la devolución de los fondos de reserva previsionales que comenzó en 2005. La inflación acumulada durante los primeros seis meses de 2006 fue un 1,5%, mientras que la inflación de 12 meses entre junio de 2005 y junio de 2006 fue un 2,8%.

En 2005, la creación de empleo fue moderada en Ecuador, a pesar del crecimiento de la industria y del sector servicios, que tradicionalmente demandan mano de obra. La tasa de desempleo tuvo una pequeña reducción, de un promedio del 11,0% en 2004 a un promedio del 10,7% en 2005. Estos resultados se registraron aunque la tasa de participación aumentó levemente, pues la tasa de ocupación se incrementó 0,3 puntos porcentuales. En los primeros seis meses de 2006, el promedio de la tasa de desempleo fue un 10,4%, por debajo del 11,1% registrado durante el mismo período de 2005, mientras que la tasa de ocupación también fue 0,75 puntos porcentuales más elevada que en el primer semestre de 2005. Con respecto a las remuneraciones, el promedio del salario mínimo fue un 3% más elevado en 2005 que en 2004. En los primeros cinco meses de 2006 fue un 3% más elevado que en el mismo período de 2005.

Con respecto a la calidad del empleo, la ocupación “adecuada” tuvo una importante caída, de un promedio del 46,2% en 2004 a un promedio del 41,9% en 2005. Paralelamente, la subocupación aumentó del 42,6% en 2004 al 47,3% en 2005. Una interpretación posible es que el crecimiento de los servicios y otras actividades con baja productividad del trabajo contribuyeron a la precarización del empleo observada en 2005. Durante el primer semestre de 2006 la ocupación “adecuada” fue un 41,2%, similar a la registrada en el mismo período de 2005, mientras que la subocupación fue mayor durante el primer semestre de 2006 (48,3%) respecto de la registrada en el primer semestre de 2005 (47,6%).

c) El sector externo

No hay datos de la balanza de pagos desde el segundo semestre de 2005, por lo cual centraremos el análisis en el sector comercial.

Las exportaciones ecuatorianas tuvieron un buen desempeño en 2005 ya que crecieron un 30,3%. Un 64% de este crecimiento se explica por el aumento del 38,4% en las exportaciones de petróleo. Sin embargo, dicho incremento se debió casi en su totalidad al aumento del 36,1%, en los precios del crudo, puesto que el volumen exportado se incrementó solamente un 1,7%. Entre las exportaciones no petroleras, la de camarones fue la que más se incrementó en 2005, ya que registró

¹ Los precios se ajustarán por las variaciones del índice de precios al consumidor de Estados Unidos.

un importante aumento (38,7%), aunque aún representa solo alrededor de la mitad del valor exportado en 1997. Las exportaciones de banano crecieron moderadamente en 2005 (5,9%) y entre las exportaciones no tradicionales se destacaron las de atún en lata, que aumentó un 35,2%, y la de vehículos, que aumentó un 113,4%.

En 2006 se espera que las exportaciones de crudo sigan siendo elevadas, sobre todo por los altos precios. Durante los primeros cinco meses del año aumentaron un 57,3%, lo que se explica por un promedio en el alza del precio de un 43,9%. Es poco probable que aumenten marcadamente los volúmenes exportados debido a los problemas mencionados de PETROECUADOR y al escaso interés percibido en las compañías privadas por aumentar significativamente la inversión. También se espera que otras exportaciones, como la de camarones, tengan un buen año debido, sobre todo, a la debilidad del dólar en comparación con las monedas de los socios comerciales ecuatorianos. Respecto del banano, aún no está claro el efecto permanente que tendrá sobre las exportaciones ecuatorianas la modificación del régimen de importación de banano de la Unión Europea, que en 2006 pasó de un régimen de cuotas a uno de aranceles.

Las importaciones crecieron un 26,4% en 2005; más de un tercio de ese crecimiento se debe a los aumentos de las importaciones de combustibles y lubricantes (72,3%) y casi otro tercio a los aumentos de importaciones de bienes de capital (31,5%), principalmente industriales. Las importaciones de combustibles y lubricantes reflejan no solo el incremento de los precios del petróleo, sino también la necesidad de satisfacer el crecimiento del mercado interno de derivados, dada la limitada capacidad de refinación de PETROECUADOR. Las importaciones de bienes de consumo crecieron un 14,1%, mientras que las de materias primas aumentaron un 14,4%. Durante los primeros cinco meses de 2006 el valor de las importaciones creció un 19,8% debido, sobre todo, a las grandes importaciones de combustibles y lubricantes, lo que continúa el aumento registrado en 2005.

Por último, las negociaciones de un acuerdo de libre comercio entre Ecuador y Estados Unidos han quedado detenidas y no resulta claro cuándo se reanudarán, lo que ha causado preocupación a los exportadores que se benefician de las preferencias arancelarias de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA), que les facilitaba la colocación de sus productos en el mercado estadounidense. Los beneficios terminan este año, por lo cual si no se firma el acuerdo de libre comercio —al que una parte de la población se ha opuesto— habría un aumento efectivo de aranceles para los sectores que se beneficiaban de la mencionada ley.