

¿Gastar ahora o ahorrar?

Los productores de petróleo de África, entre ellos Gabón, deben decidir cómo administrar los ingresos extraordinarios.

Paul Toungui

LOS ALTOS precios del petróleo en los mercados mundiales están beneficiando a los países productores de África, lo cual plantea interrogantes con respecto a la administración de esos ingresos extraordinarios. ¿Será mejor utilizarlos para atender el sinnúmero de desafíos que deben enfrentar, avanzando de este modo hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para 2015 —que incluyen varias metas sociales, entre ellas la reducción de la pobreza a la mitad del nivel de 1990; reducir la mortalidad infantil y mejorar la salud materna, y alcanzar una educación primaria universal— o se debe destinar una porción de los recursos para las generaciones futuras?

La idea de utilizar estos recursos para recuperar terreno perdido es muy tentadora. Al igual que otros países en desarrollo, Gabón registra deficiencias en infraestructura básica, creación de empleo y acceso a servicios sociales básicos (especialmente salud y educación). La pobreza está tocando a un porcentaje sin precedentes de la población: casi un tercio.

No es la primera vez que se presenta este dilema en el país. En períodos anteriores de bonanza petrolera, los ingresos extraordinarios y las condiciones de financiamiento favorables lo llevaron a endeudarse excesivamente para financiar ambiciosos programas de inversión en infraestructura básica que se tradujeron en un saldo de la deuda pública superior al 70% del PIB en los años ochenta. A quienes conocen el mal holandés no les resultó extraño que esta estrategia condujera a mayores costos de producción y a una deuda insostenible.

Consciente de su débil capacidad de absorción, Gabón ha decidido utilizar sus recursos adicionales para financiar gasto social, centrándose en sectores que pueden servir como plataforma para elevar el potencial de crecimiento del país, reservando al mismo tiempo una parte de los recursos para amortiguar el impacto de shocks externos futuros.

Uso del petróleo para pagar la deuda

En vista de su situación actual, es prácticamente imposible que los países de África alcancen los ocho ODM para 2015. En muchos países el crecimiento real se mantiene muy por debajo del 7% necesario para alcanzar los ODM, y el servicio de la deuda pesa sobre las finanzas públicas, absorbiendo recursos que podrían utilizarse para aliviar la pobreza. Como consecuencia, los indicadores sociales se estancan o empeoran.

Aunque los países de África han aplicado programas de ajuste estructural y tratado de obtener reprogramaciones de la deuda por varias décadas, no han logrado liberarse de ella. Para los productores de petróleo, la bonanza presenta una oportunidad para escapar del ciclo de endeudamiento que ha frenado su desarrollo por mucho tiempo. Por consiguiente, varios países petroleros han estudiado mecanismos innovadores de gestión de la deuda, y algunos han utilizado los superávits presupuestarios actuales para reducir unilateralmente la deuda a fin de reforzar sus cuentas públicas y poder soportar posibles shocks futuros.

Entre 2002 y 2005, la deuda pública como proporción del PIB bajó del 97% al 41% en Arabia Saudita, del 35% al 14% en Rusia, y del 47% al 24% en Qatar. En 2006, Argelia concluyó un acuerdo con Francia para amortizar el saldo total de su deuda bilateral, y Libia ha pagado casi toda su deuda externa. Hemos aprendido mucho de estos países: una lección es que pagar la deuda por anticipado produce mayores beneficios que acumular ahorros que generan una rentabilidad baja.

Los problemas de Gabón son particularmente agudos. Si bien el petróleo representa más del 40% del PIB, Gabón ocupó en 2004 el puesto 123 entre 177 países en el Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Su servicio de la deuda absorbe casi el 40% de los ingresos totales y restringe seriamente la capacidad del gobierno para invertir en sectores sociales. Puesto que los ingresos petroleros son volátiles y la producción de Gabón está disminuyendo (ha caído de 368.000 barriles diarios en 1997 a 266.000 en 2005), la economía debe diversificarse a mediano plazo para asegurar un crecimiento sostenible que reduzca la pobreza.

Para países como Gabón, cuya producción está bajando, el eventual descenso de los ingresos petroleros (los mayores precios no pueden compensar indefinidamente la reducción de la producción) significa que se debe aprovechar la bonanza de precios para reducir buena parte del saldo de la deuda. Esta elección es más que justificada, ya que el país prácticamente no tiene acceso a programas de cancelación de la deuda. Al mismo tiempo, la reprogramación ha dejado de ser una opción debido a su costo y a la reducción de la base de la deuda que puede reprogramarse. Además, es difícil obtener asistencia oficial para el desarrollo, y las donaciones son relativamente pequeñas. Gabón ha participado en ocho revisiones del Club de París sin haber logrado una reducción global de su deuda. Ahora, podría salir del Club



Trabajadores en una instalación petrolera en Gabón.

de París utilizando sus ingresos extraordinarios para pagar parte de la deuda anticipadamente.

Gasto ajustado a las posibilidades

En cuanto a cómo se aproveche la bonanza petrolera, es esencial recordar los errores del pasado en la ejecución de los programas de gasto. Sin duda, los aumentos del precio del petróleo en los años setenta golpearon a la economía mundial. Los países industriales, víctimas de su propia dependencia energética, sufrieron las consecuencias de los altos precios de la energía por mucho tiempo. Los países exportadores, como Gabón, se beneficiaron por algún tiempo del ingreso de petrodólares en forma de ingresos netos y de cuantiosos préstamos, antes de sucumbir a los déficits públicos y a la elevada inflación.

Lo mismo podría ocurrir de nuevo si los gobiernos emprenden programas de inversión y medidas sociales que superen la capacidad de sus economías para responder ante un repunte de la demanda. En Gabón, por ejemplo, los primeros aumentos del precio vinieron acompañados de un fuerte incremento de la inversión y el consumo. Los salarios y prestaciones no subieron en una proporción real con la productividad. Al mismo tiempo, Gabón no tenía suficientes trabajadores calificados y por ende contrató muchos extranjeros, lo que significó una cuantiosa transferencia de fondos al exterior en desmedro del ahorro interno.

Nadie puede cuestionar la necesidad de ahorrar para poder hacer frente a una repentina fase recesiva o para ayudar a las generaciones futuras. Es por eso que Gabón estableció el fondo para las generaciones futuras en 1998 y desde 2003 ha efectuado aportes con regularidad; pero esa estrategia significa elegir entre un ahorro interno con rentabilidad moderada o invertir en instrumentos financieros internacionales

que podrían ser más rentables, pero con un riesgo mayor. Los resultados de los países que han creado fondos para generaciones futuras en sus sistemas bancarios nacionales han sido desiguales. En cambio, los que invirtieron en instrumentos financieros internacionales a través de administradores de cartera reconocidos están cosechando altos rendimientos de los préstamos e inversiones efectuados, contribuyendo al superávit de sus cuentas corrientes.

Con la esperanza de lograr que la riqueza petrolera contribuya más al desarrollo del país, el Presidente de Gabón ha decidido destinar una parte importante de los ingresos extraordinarios a una serie de proyectos de infraestructura para el desarrollo. En su mayor parte, los proyectos se refieren a la construcción de una infraestructura de transporte, el refuerzo del sistema educativo y de salud y un estímulo al sector privado

que siente las bases para un desarrollo sostenible. El programa de gasto refleja las prioridades definidas en el documento de estrategia de crecimiento y lucha contra la pobreza.

Además, Gabón está tratando de fomentar la transparencia y el buen gobierno en la gestión de sus industrias extractivas. Por ello adoptó en 2004 la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, que nos proponemos aplicar para optimizar la distribución de los ingresos petroleros y mineros.

Aprovechar una rara oportunidad

La reciente bonanza petrolera ha brindado a los productores de África una rara oportunidad para corregir o reducir sus desequilibrios estructurales. Ante la dimensión de los escollos que deben superar para alcanzar los ODM, los países están obligados a invertir una parte importante de la bonanza en infraestructura social y de producción básica.

No obstante, el nivel del gasto debe ser proporcional a la capacidad de absorción de la economía. Si esta es muy reducida, los países deben ahorrar parte de los fondos, dejando de atender exigencias sociales inmediatas y a veces urgentes. Es importante, por consiguiente, elegir la combinación correcta de gasto y ahorro, ya que de ello dependerá el beneficio que el país percibirá de su riqueza petrolera. En cuanto a los montos del ahorro, la opción de asignarlos a generaciones futuras en el sistema bancario local podría ofrecer una rentabilidad financiera relativamente baja. Una mejor opción sería invertir los ahorros en instrumentos financieros mundiales y pagar por anticipado la deuda cara. ■

Paul Toungui es Ministro de Estado y Ministro de Economía, Finanzas, Presupuesto y Privatización de Gabón.