

2. El ciclo petrolero ecuatoriano de los años setenta: política económica y su legado histórico

Augusto de la Torre*

El presente está condicionado y moldeado por el pasado. Para las sociedades que no aprenden, que no sacan las lecciones apropiadas de su pasado para enderezar el camino hacia el futuro, el presente se vuelve esclavo del pasado. Este ensayo se enfoca, selectivamente, en tres legados del *boom* petrolero de los setenta en Ecuador que siguen ejerciendo un opresivo peso sobre el desempeño de la economía. El país no aprendió a identificarlos y entender su naturaleza y, por ende, tampoco ha podido superarlos mediante reformas apropiadas. Los tres perniciosos legados son:

1. El crónico síndrome de auge y colapso macroeconómico.
2. La trampa del subsidio al precio local de los combustibles.
3. Los persistentes síntomas de la “maldición de los recursos naturales”.

Antes de examinarlos, vale la pena subrayar que la “siembra del petróleo”—frase que inspiró la acción estatal durante el *boom* petrolero de los setenta—también dio a luz a aspectos positivos que no se desarrollan en este ensayo, pero que deberían ser parte de una evaluación más completa de ese período. Algunos se resaltan en otros capítulos de este volumen y en publicaciones recientes.¹ En particular, el *boom* petrolero de los setenta produjo un impresionante salto en el estándar de vida de la población (el PIB per cápita real aumentó en casi 60% entre 1969 y 1981), una notable modernización de las ciudades y, pese a desarrollarse en medio de una dictadura militar, un importante fortalecimiento de

* El autor agradece los valiosos comentarios proporcionados por Vicente Albornoz, Bernardo Acosta, Alberto Dahik, José Hidalgo, Jorge Hidrobo, Abelardo Pachano, Juan Francisco Rumbea y José Vicente Zevallos.

1. Ver, por ejemplo, el libro editado por Bertha García, *Economía y política en el Ecuador de los setenta: el comienzo del espejismo petrolero* (Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador —PUCE—, 2023).

las capacidades del Estado, asociadas al proyecto nacionalista de ese entonces: “convertir el sector industrial en el área más dinámica de la economía”.² Dicho esto, pasemos a los tres temas en los que se enfoca este ensayo.³

EL CRÓNICO SÍNDROME DE AUGE Y COLAPSO MACROECONÓMICO

La historia económica ecuatoriana ha estado marcada por recurrentes episodios de auge y colapso en la actividad económica asociados a vaivenes en los precios de sus principales productos primarios de exportación. Son bien conocidos, por ejemplo, el gran ciclo del cacao del siglo XIX y comienzos del XX y el *boom* bananero de los cincuenta y sesenta. El *boom* del petróleo de los setenta acentuó este cuadro clínico de volatilidad económica gobernada por condiciones exógenas. En el *boom* petrolero, sin embargo, el dueño de los yacimientos fue el sector público, el cual fue incrementando su participación en la producción y exportación, a expensas de la participación privada, que estuvo sujeta a arreglos contractuales, regalías e impuestos orientados a incrementar los ingresos fiscales. En consecuencia, los efectos en la economía doméstica del ascenso y descenso del precio internacional del crudo se transmitieron, en gran medida, a través de las decisiones del sector público, particularmente por vía de la gestión del nivel y composición del gasto fiscal y del proceso de endeudamiento gubernamental.⁴

Para entender el legado pernicioso del síndrome de auge y colapso del *boom* petrolero de los setenta, esta sección examina cómo los malos hábitos de gasto adquiridos en el *boom* de los setenta se repitieron en el de los 2000. El punto de partida es la figura 1, que muestra estos dos grandes ciclos petroleros delineados por los ciclos en el crecimiento real del PIB. El gráfico presenta,

-
2. *Filosofía y plan de acción del Gobierno Revolucionario y Nacionalista del Ecuador* (1972), 23.
 3. Este ensayo está inspirado principalmente en Augusto de la Torre, Simón Cueva y María Alexandra Castellanos, “The Macroeconomics of the Commodity Boom in Ecuador: A Comparative Perspective”, en *Assessing the Left Turn in Ecuador*, eds. Francisco Sánchez y Simón Pachano (Cham: Palgrave Macmillan, 2020), y Augusto de la Torre, “Ecuador: la macroeconomía del auge petrolero en la década de los 70”, en *Economía y política en el Ecuador de los setenta...* (Quito: PUCE, 2023).
 4. El artículo de Zevallos en este volumen (“La política petrolera del Gobierno de Guillermo Rodríguez Lara y sus repercusiones”) explica las tensiones entre el Estado y las empresas petroleras extranjeras durante el *boom* de los setenta y examina cómo, para maximizar los ingresos fiscales provenientes del petróleo, el Estado tuvo que negociar con, y hacer concesiones al, consorcio Texaco-Gulf.

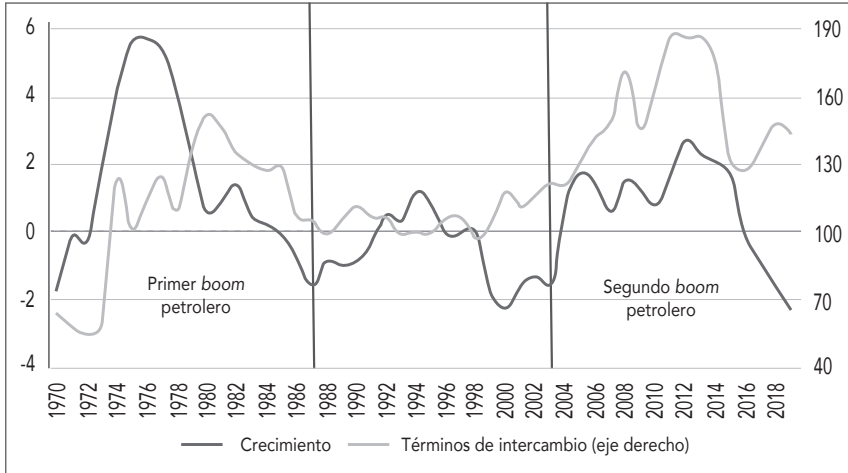
además, la evolución de los términos de intercambio, esto es, del índice de precios de las exportaciones dividido para el índice de precios de las importaciones. Desde los setenta, el precio del petróleo tiene el mayor peso en el índice de precios de las exportaciones y, por tanto, ha dominado las variaciones de los términos de intercambio. El primer ciclo petrolero arranca en 1973, su fase de auge llega hasta fines de la década de los setenta y su fase de descenso hasta mediados de los ochenta. El *boom* de los 2000 inicia en 2003, su fase de auge va hasta 2014 y su fase de descenso hasta 2018-2019.

En la figura 1 se observa que, en los dos ciclos petroleros, el crecimiento real del PIB estuvo significativa y positivamente correlacionado con la evolución de los términos de intercambio, el cual, a su vez, reflejó la evolución del precio del petróleo. Indirectamente, esa alta correlación sugiere que las variaciones en el precio de exportación del petróleo jugaron un papel mucho más importante que las variaciones del volumen. La data comprueba que, en efecto, este fue el caso: el precio de exportación del crudo experimentó colosales fluctuaciones a lo largo de los dos ciclos, mientras que el volumen de exportación tuvo movimientos sustanciales solo al inicio de ellos.⁵

Dado que los términos de intercambio son una variable exógena (esto es, precios internacionales que se determinan independientemente de las condiciones en la economía doméstica), se puede inferir razonablemente que sus vaivenes han sido una *causa* importante de las fluctuaciones en el crecimiento real del PIB. Esta causalidad se transmitió a través del gasto. Las variaciones en los términos de intercambio —que la política económica no puede controlar— alteraron el poder adquisitivo del PIB y, por tanto, la capacidad de gasto de la economía —capacidad que la política económica sí puede controlar, desatándola o ahorrándola.

5. En el *boom* de los setenta, el precio del petróleo, medido por el WTI y expresado en dólares corrientes, subió de USD 4,31 por barril en julio de 1973 a USD 39,50 en mayo de 1980, y luego cayó precipitadamente a USD 10,42 por barril en marzo de 1986. En el *boom* de los 2000, el WTI se elevó de USD 19,44 por barril en enero de 2002 a USD 140 en julio de 2008 y se mantuvo alto, en torno a USD 100 por barril, hasta mayo de 2014; luego descendió estrepitosamente a \$ 33,75 por barril en febrero de 2016. En cuanto a los volúmenes, según las estadísticas del BCE, en el *boom* de los setenta, el descubrimiento de yacimientos petroleros en el Oriente llevó a un salto inicial en el volumen exportado, de 30 millones de barriles en 1972 a 71 millones en 1973; subsecuentemente, este volumen se estabilizó en torno a 56 millones de barriles por año durante 1974-1977, y después se contrajo, llegando a menos de 40 millones en 1980. En el *boom* de 2000, la entrada en funcionamiento del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) se elevó inicialmente el volumen de exportación, de 77 millones de barriles en 2002 a 129 millones en 2004, pero luego se estabilizó en un promedio de 134 millones por año durante 2005-2016.

Figura 1. Dos ciclos petroleros



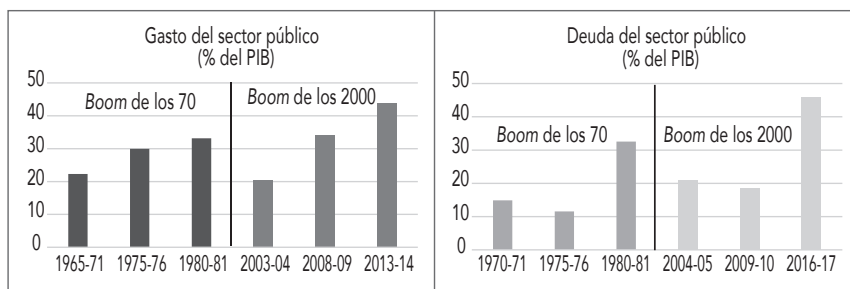
Nota: El crecimiento del PIB real (precios constantes) es un promedio móvil de 5 años; se mide restando la tasa de crecimiento del mundo de la de Ecuador. Los términos de intercambio se calculan dividiendo un índice de precios de las exportaciones para un índice de precios de las importaciones. Fuente: World Development Indicators del Banco Mundial, para las series de crecimiento; De la Torre, “Macroeconomic Aspects of a Petroleum Boom: Ecuador, 1972-1980”, para la serie de términos de intercambio 1970-1980, que se empata con la serie de CepalStat para 1980-2019.

La evidencia que se ofrece a continuación muestra que los patrones macroeconómicos básicos detrás de los dos ciclos petroleros fueron muy parecidos y que, en efecto, estuvieron marcados por decisiones del sector público.⁶ En lugar de amortiguar los efectos de la volatilidad del precio del petróleo sobre la economía doméstica, la política fiscal los acentuó, tanto en la fase del auge como en la del colapso. El fisco no solo permitió que la bonanza de recursos se gaste en su totalidad (en vez de ahorrar, al menos en parte), sino que además amplificó el efecto-gasto a través del endeudamiento. Los malos hábitos fiscales que se formaron en los setenta se repitieron con comparable intensidad en el *boom* petrolero de 2000, tal como se ilustra en la figura 2.

6. Una diferencia relevante entre los dos ciclos está en el marco de la política monetaria. En el *boom* de los setenta, Ecuador operó con moneda propia y un tipo de cambio fijo. En consecuencia, los ajustes en la fase descendente del ciclo incluyeron espirales de devaluación e inflación. En el *boom* de 2000, el marco monetario fue la dolarización. Por tanto, los ajustes en la fase descendente de ese ciclo no implicaron devaluación e inflación, sino que se concentraron en ajustes de cantidad, liderados por escasez de dólares.

El panel de la izquierda de la figura 2 muestra la explosión del gasto público en la fase ascendente de los dos *boom*. En el de los setenta, el gasto del sector público no financiero subió de 22,3 % del PIB en 1965-1971 a 33,2 % en 1980-1981; en el de 2000, de 20,4 % del PIB en 2003-2004 a 43,8 % en 2013-2014.⁷ En el proceso, el tamaño de la burocracia y la injerencia del Estado en la economía aumentó notablemente. En los dos casos, la expansión del gasto público excedió a la de los ingresos petroleros, lo cual indujo a los gobiernos de turno a recurrir al endeudamiento agresivo para prolongar el insostenible nivel de gasto, tal como se observa en el panel de la derecha de la figura 2. La deuda pública se duplicó como porcentaje del PIB en los dos *boom*, pasando de 15 % en 1970-1971 a 33 % en 1980-1981, y de 21 % en 2004-2005 a 46 % en 2016-2017. Y en los dos casos, el auge se agotó y la economía entró en la fase descendente del ciclo, caracterizada por colapsos en el crecimiento, severas compresiones de gasto y crisis de deuda.

Figura 2. **Gasto y endeudamiento del sector público**



Fuentes: De la Torre, “Macroeconomic Aspects of a Petroleum Boom: Ecuador, 1972-1980”; Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador.

Las direcciones de causalidad detrás de los patrones macroeconómicos de los dos ciclos se aclaran aún más con la figura 3, que contrasta la trayectoria del gasto (medido tanto por la demanda doméstica agregada como por la demanda por importaciones, ambas como porcentaje del PIB) con el crecimiento real de la producción (PIB) y de las exportaciones. Otra vez se observa la importancia del efecto-gasto de los términos de intercambio en los dos *boom* petroleros, efecto que se refleja en un pronunciado ciclo de auge y colapso en

7. El tamaño del gasto en 2003-2004 está subestimado, ya que, en dichos años, el gasto en subsidios a los combustibles no se incluía en las estadísticas de gasto del sector público no financiero. Estimaciones del subsidio empiezan a incorporarse a partir de 2008.