

Área: África Subsahariana - ARI Nº 17/2009
Fecha: 26/01/2009



Producción de petróleo en Ghana: consecuencias para el desarrollo de la economía

*Robert Darko Osei y George Domfe**

Tema: En este ARI se examina la corriente de ingresos que recibirá Ghana como consecuencia de la producción de petróleo que comenzará en 2010, así como sus consecuencias para la economía.

Resumen: En la primera parte del ARI se marcan las pautas del documento, examinando las tendencias de los indicadores económicos clave para Ghana desde la década de 1990 hasta ahora. Se señala que, aunque la economía ha experimentado considerables avances, sigue siendo frágil y persisten las desigualdades. En la segunda parte se examinan los ingresos previstos de la producción de petróleo y sus consecuencias para la economía. Se calcula que los ingresos que obtendrá Ghana del petróleo se situarán, como mínimo, entre 1.200 millones y 2.500 millones de dólares en el periodo comprendido entre 2010 y 2012, cuando la producción alcanzará el máximo previsto de 250.000 barriles al día. Posteriormente se afirma que esta corriente de ingresos contribuirá de forma significativa a la consolidación fiscal de Ghana, pero que, de no gestionarse correctamente, podría tener graves repercusiones para el sector real de la economía.

Análisis:

Evolución del sector real

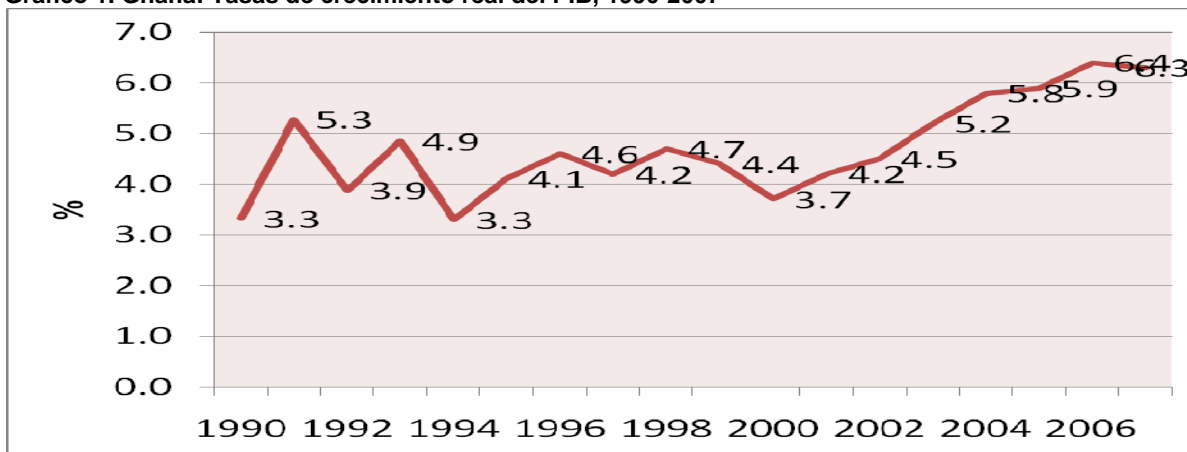
La economía de Ghana creció a una tasa media anual del 4,7% aproximadamente entre 1990 y 2007. Sin embargo, cuando más considerable ha sido el crecimiento es en los últimos cinco años (entre 2003 y 2007 alcanzó una media del 5,9% anual). De hecho, en esos últimos cinco años, el crecimiento del país ha experimentado una tendencia al alza, a diferencia de años anteriores. Entre 1990 y 2002, el crecimiento fluctuó en torno a una media del 4,2% (véase el Gráfico 1). Con un crecimiento demográfico del 2% anual aproximado, esas tasas de crecimiento se traducen en un crecimiento medio anual del PIB *per cápita* del 2,7% aproximadamente entre 1990 y 2007, una cifra superior al promedio de la subregión. Por ejemplo, los datos de los Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial para 2007 muestran un crecimiento del PIB *per cápita* anual del 2,6% aproximadamente de media para Ghana entre 2000 y 2005, frente al 1,8% del África subsahariana.

El crecimiento de la economía ha estado asociado a una menor incidencia de la pobreza. El índice de personas afectadas por la pobreza disminuyó en 23,5 puntos porcentuales aproximadamente, desde casi el 52% en 1991/1992 hasta alrededor del 28,5% en 2006 (véase el Gráfico 2). Sin embargo, según el coeficiente de Gini, la desigualdad ha

* *Instituto de Estudios Estadísticos, Sociales y Económicos, Universidad de Ghana*

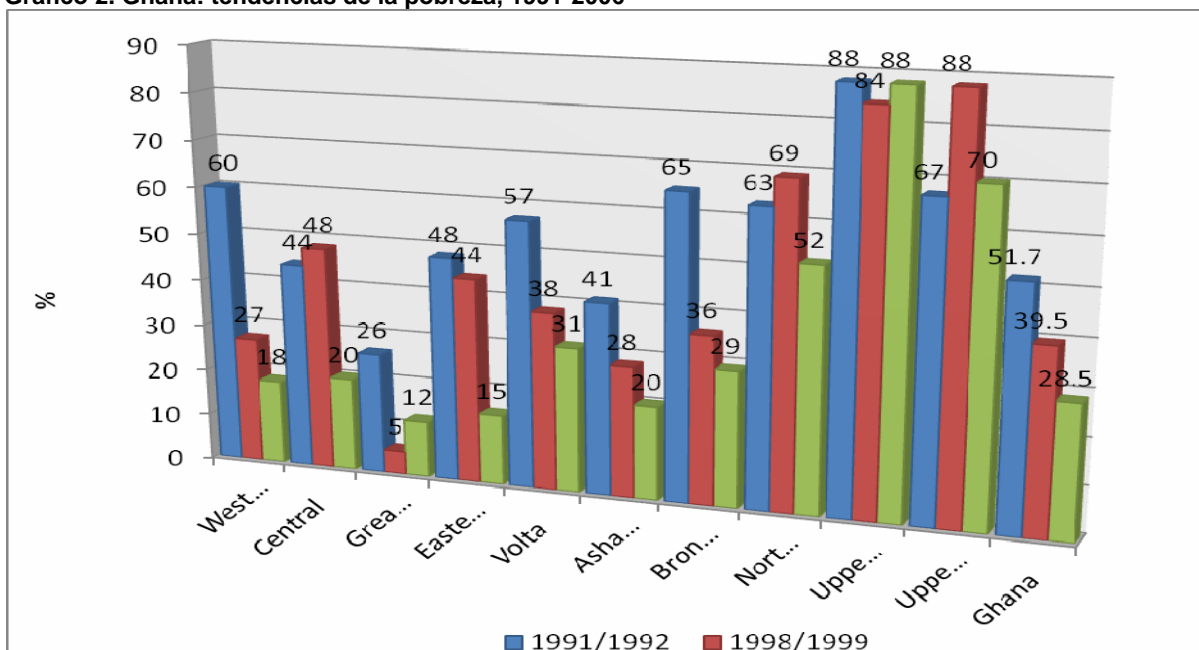
aumentado de forma sistemática en ese mismo período, desde aproximadamente 0,373 en 1992 hasta 0,394 en 2006. Una posible explicación podría ser que los más pobres de los pobres han participado mucho menos en el crecimiento y la reducción de la pobreza durante ese período. Además, las tendencias muestran una desigualdad espacial cada vez mayor entre las regiones de Ghana; las tres regiones septentrionales siguen siendo las más pobres.

Gráfico 1. Ghana: Tasas de crecimiento real del PIB, 1990-2007



Fuente: varias publicaciones del Presupuesto del Gobierno de Ghana, Ministerio de Finanzas.

Gráfico 2. Ghana: tendencias de la pobreza, 1991-2006



Fuente: varias publicaciones del Presupuesto del Gobierno de Ghana, Ministerio de Finanzas.

Evolución fiscal

El saldo fiscal global experimentó escasas mejoras en el período comprendido entre 1996 y 2007. Tras empeorar desde una situación de déficit de aproximadamente el 3,0% del PIB en 1996 a una de aproximadamente el 8,5% en el año 2000, sólo ha mejorado mínimamente, y en 2007 se situó en casi el 8,1% del PIB (Véase la Tabla 1). El Gobierno cada vez se apoya menos en fuentes internas para financiar los déficit. Ese uso ha sido especialmente escaso en los últimos años, y culminó en un reembolso neto de

aproximadamente el 1,6% del PIB en 2005. Sin embargo, en 2007 aumentó hasta aproximadamente el 4,5% del PIB. El aumento de la deuda interna en 2007 se debió fundamentalmente a la crisis energética experimentada por el país ese mismo año (por un descenso de la oferta de energía hidroeléctrica como consecuencia de la escasez de lluvias y un aumento de los precios del petróleo). La respuesta del Gobierno a la crisis energética fue comprar plantas térmicas para complementar el suministro de energía hidroeléctrica. Esto también afectó al costo total de las importaciones de petróleo. El aumento imprevisto de los gastos obligó a aumentar la deuda interna. Aun así, por lo general la dependencia de fuentes internas para financiar los déficit públicos se ha ido reduciendo y el Gobierno se ha estado apoyando más en la ayuda exterior, lo que ha generado un aumento del crédito disponible para el sector privado.

Como porcentaje del PIB, los ingresos públicos disminuyeron durante el período comprendido entre 1996 y 1999. Esta tendencia a la baja se vio invertida en el año 2000, y desde entonces el ratio ingresos públicos/PIB ha aumentado, desde un nivel aproximado del 17,7% en el año 2000 hasta aproximadamente un 26% en 2007. La tendencia observada en los ingresos públicos ha seguido en gran medida la tendencia experimentada por los ingresos fiscales. El aumento de los ingresos fiscales en este período se debe a una combinación de factores como el aumento de la eficiencia, el aumento de la base imponible y el incremento del tipo impositivo indirecto medio. El gasto público también aumentó en esos años, pero a un ritmo incluso superior. El gasto público como porcentaje del PIB aumentó desde aproximadamente un 24,5% en el año 2000 hasta alrededor de un 44,8% en 2007. Esto explica por qué los déficit globales han estado aumentando a pesar del aumento de los ingresos nacionales y la ayuda exterior en esos años.

Tabla 1. Resultados fiscales de Ghana, 1996-2007

(% del PIB)	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Saldo global	-3,0	-2,1	-1,7	-2,5	-8,5	-7,2	-5,3	-3,4	-3,2	-2,0	-7,6	-8,1
Superávit primario	0,3	3,2	3,7	2,3	2,5	3,8	2,1	2,5	0,7	3,4	-4,9	-6,1
Financiación interna	5,0	5,1	3,9	5,4	8,8	2,3	4,9	0,4	0,5	-1,6	4,2	4,5
Ingresos públicos	19,6	16,8	16,7	16,2	17,7	18,2	18,4	20,1	23,8	23,9	22,3	26,0
Ingresos fiscales	15,1	14,8	15,7	15,2	16,3	17,3	17,9	19,6	21,8	20,8	20,3	22,9
Ingresos fiscales no fiscales	4,5	1,9	1,0	1,0	1,5	0,9	0,5	0,6	1,4	1,9	0,8	2,6
Gasto público	22,5	18,9	18,4	18,6	24,5	23,8	26,8	28,1	32,6	30,3	37,7	44,8

Fuente: varias publicaciones del Presupuesto del Gobierno de Ghana, Ministerio de Finanzas e informes sobre el estado de la economía de Ghana elaborados por el Instituto de Investigaciones Estadísticas, Sociales y Económicas (ISSER).

Evolución monetaria

Con los años, la inflación ha ido disminuyendo en Ghana. Desde un máximo de aproximadamente el 71% en 1995, disminuyó hasta aproximadamente el 10% en 2007 (véanse el Gráfico 3 y la Tabla 2). Este descenso de la inflación se ha logrado, especialmente en los seis últimos años, mediante una política monetaria más restrictiva, posible gracias a una independencia cada vez mayor del Banco Central. El tipo de cambio del país también parece haberse estabilizado considerablemente entre 2001 y 2007, comparado con años anteriores, lo que se ha traducido en una considerable reducción de las tasas anuales de depreciación (véase la Tabla 2). Sin embargo, las tasas de depreciación tan inferiores a las de inflación han generado preocupaciones por el hecho de que el tipo de cambio real resultante pudiera estar dañando el sector real (en particular el sector manufacturero) de la economía. Los analistas económicos no

consiguen ponerse de acuerdo sobre la causa principal de la apreciación real del tipo de cambio. No obstante, dos factores clave que han coincidido con esta tendencia son el debilitamiento del dólar estadounidense y las considerables entradas de ayuda exterior.

Tabla 2. Tendencias de los tipos de cambio, 1996-2007

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
GHC/USD	0,16	0,21	0,23	0,27	0,55	0,73	0,84	0,89	0,91	0,91	0,92	0,97
Depreciación (%)	36	25	13	15	104	34	15	5	2	1	1	5
Tasas de inflación (%)	33	21	16	14	41	21	15	24	12	15	11	10
(Depreciación-inflación) (%)	4	5	-3	2	64	13	0	-19	-10	-14	-10	-5

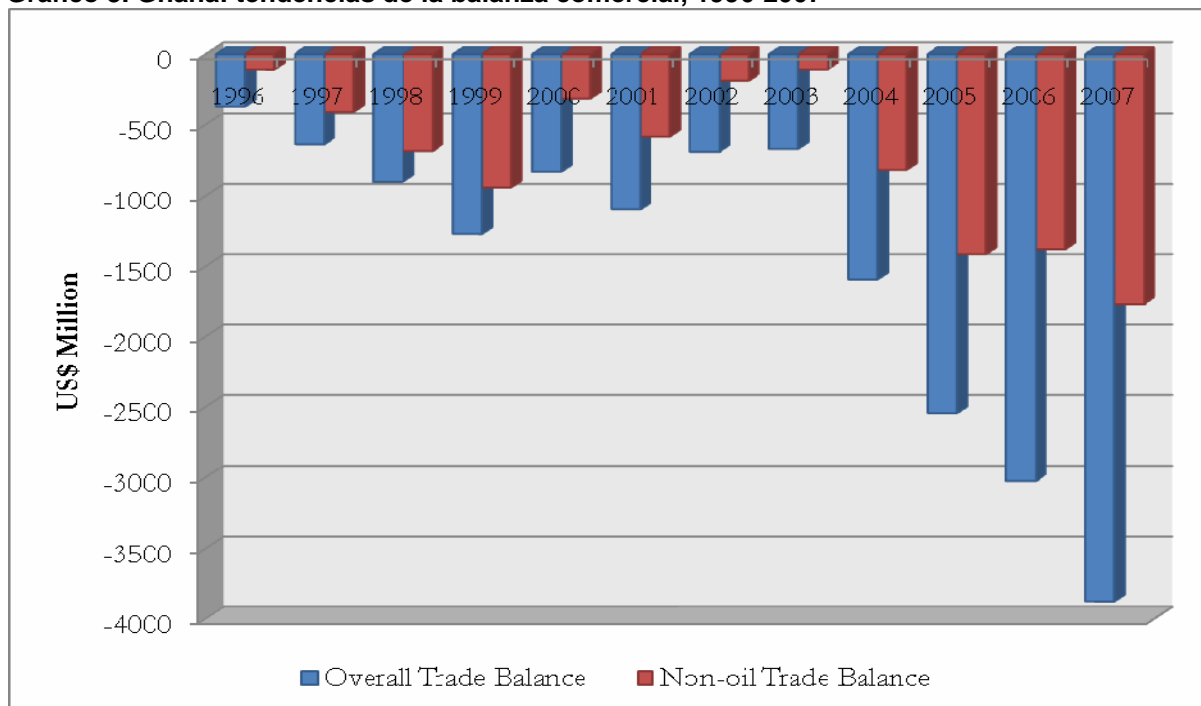
Fuente: Banco de Ghana.

Evolución del sector exterior

Los principales componentes de las exportaciones siguen siendo el cacao y el oro. Su contribución conjunta al total de las exportaciones oscila entre el máximo del 74% alcanzado en 1996 y el mínimo del 54% registrado en 2001. Con el aumento de los precios del oro y el cacao en los mercados mundiales (más el aumento de los volúmenes de cacao), la contribución de estos dos importantes productos de exportación se situó en torno al 67% en 2006. En términos de productos individuales, se observa que el oro sigue siendo el producto cuyas exportaciones generan más ingresos para la economía durante ese período (salvo en 2004, cuando fue superado por el cacao). Entre los productos que explican el aumento de las exportaciones no tradicionales destacan el pescado y los productos derivados del pescado, los frutos secos y las semillas oleaginosas, los productos hortícolas (fundamentalmente las piñas) y los productos madereros (en 2006, estos productos supusieron conjuntamente el 40% del total de exportaciones no tradicionales).

La apreciación del tipo de cambio real, combinada con las tendencias de la balanza comercial, apuntan a una economía que empieza a presentar síntomas del “mal holandés” (véase el apartado “Efectos del petróleo en la economía de Ghana” para un breve análisis del problema del “mal holandés”). De hecho, si observamos las tendencias mostradas por el comercio, se puede apreciar un empeoramiento de los déficit comerciales, en particular a partir de 2004 más o menos (véase el Gráfico 3). Sin duda, el aumento del valor de las importaciones de petróleo como consecuencia del crecimiento económico sostenido y el aumento de los precios del petróleo son algunos de los motivos de este incremento de la balanza comercial. Sin embargo, deduciendo las importaciones de petróleo no se mejora la balanza. Como muestra el Gráfico 4, la balanza comercial no petrolera también ha aumentado considerablemente con los años, lo cual muestra claramente que las importaciones de productos no petroleros también han aumentado mucho más rápido que las exportaciones durante ese período.

Gráfico 3. Ghana: tendencias de la balanza comercial, 1996-2007



Fuente: Banco de Ghana.

Producción de petróleo en Ghana

En junio de 2007, un consorcio integrado por Kosmos, Tullow y Anadarko descubrió petróleo en cantidades comerciales en la concesión de West Cape Three Point. Está previsto que Ghana empiece a producir petróleo en cantidades comerciales en 2010. Aunque la producción inicial se calcula en torno a los 120.000 barriles diarios, se espera que aumente hasta aproximadamente 250.000 barriles diarios para 2012. Las reservas descubiertas hasta el momento en Ghana se calculan en unos 2.000 millones y está previsto que duren unos 20 años, a plena producción, aunque los analistas del sector creen que, probablemente, las reservas sean mayores.

Ingresos procedentes del petróleo previstos

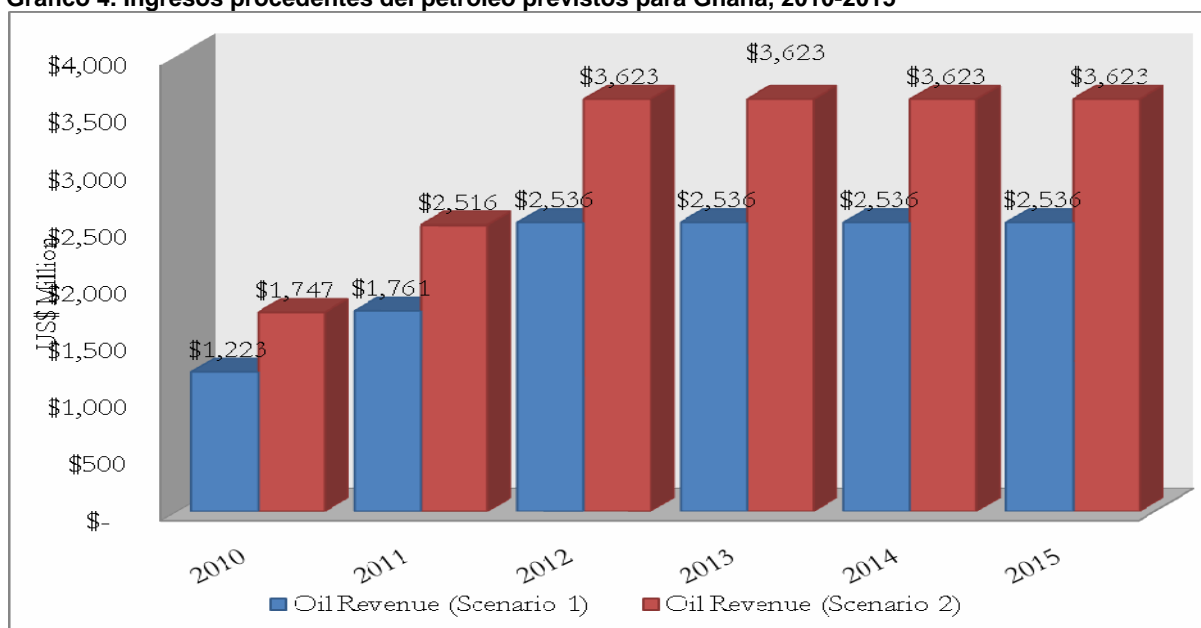
Para calcular los ingresos que obtendrá Ghana según los descubrimientos actuales pueden emplearse los siguientes supuestos simplificados:

- Está previsto que la producción comience en 2010 y el número de barriles diarios se calcula en unos 120.000 (esto es lo que espera la GNPC –Ghana National Petroleum Corporation– a partir de 2010). El nivel de producción de 2010 se calcula en aproximadamente el 48% del objetivo total de 250.000 barriles diarios.
- El número de días laborables al año será de 365.
- Las previsiones del porcentaje de los ingresos que llegarán al Gobierno de Ghana se sitúan en el 40%. Estas previsiones se basan en las de la GNPC, que calcula que el Gobierno obtendrá entre un 40% y un 50% de los ingresos totales procedentes del petróleo según los acuerdos firmados con los países productores de petróleo.
- El número de barriles producidos aumentará aproximadamente un 44% al año a partir de 2010, de forma que para 2012 el número total de barriles producidos al día será prácticamente de 250.000.

- Se calcula que el precio del petróleo se situará, de promedio, en 70 dólares por barril en el escenario 1 y en 100 dólares por barril en el escenario 2 durante todo el período.

Con estos conservadores supuestos obtenemos unas previsiones de ingresos procedentes del petróleo de entre 1.220 millones y 1.750 millones de dólares en 2010, en los escenarios 1 y 2, respectivamente. Se calcula que en 2012 esas cifras se situarán entre los 2.540 millones y los 3.620 millones de dólares en los dos escenarios (véase el Gráfico 5). Claramente, éstos son unos ingresos bastante considerables comparados con el total de donaciones y préstamos de 2007, de aproximadamente 1.340 millones de dólares.

Gráfico 4. Ingresos procedentes del petróleo previstos para Ghana, 2010-2015



Fuente: el autor.

Efectos del petróleo en la economía de Ghana

Los ingresos derivados del petróleo previstos como resultado de la producción de petróleo en Ghana supondrán un complemento considerable a los actuales esfuerzos por convertir el país en un país de renta media. Por ejemplo, el total de recursos necesarios para financiar la Estrategia de Crecimiento y Reducción de la Pobreza (ECRP II: 2006-2009) se calculó en 8.060 millones de dólares. Los ingresos previstos durante el período de vida de la ECRP II ascienden a 6.270 millones de dólares, lo que dejaría un déficit de financiación de 1.790 millones de dólares. En ese plan, se esperaba cubrir ese déficit mediante entradas de capital extranjero y recursos del mercado de capitales. Sin embargo, podría financiarse muy fácilmente con los ingresos obtenidos del petróleo en un año.

Consecuencias para la consolidación fiscal

No hay duda de que los ingresos derivados del petróleo previstos contribuirán a la consolidación fiscal de Ghana. En 2006-2007, los déficit presupuestarios globales se situaron en el rango del 7% al 8% del PIB. En el Gráfico 5 puede observarse que, incluso en el escenario 1, los ingresos procedentes del petróleo podrían cubrir una parte considerable de esos déficit. Es más, la previsión de ingresos procedentes del petróleo supera con creces el nivel de donaciones, préstamos y exportaciones de oro y cacao de

2007. De hecho, a los niveles previstos, el petróleo se convertirá en el producto cuyas exportaciones generan más ingresos para el país, suponiendo más del 60% de las exportaciones para 2012. Calculamos los niveles de PIB e ingresos nacionales para 2010-2015 basándonos en un crecimiento anual nominal de en torno el 21% (la media para 2004-2007). Según estas estimaciones, los ingresos procedentes del petróleo previstos supondrán aproximadamente el 19% de los ingresos internos en 2007 y alcanzarán un máximo de aproximadamente el 27% en 2012.

Tabla 3. Importancia de los ingresos procedentes del petróleo previstos para la consolidación fiscal de Ghana

Millones de US\$	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ingresos procedentes del petróleo previstos (escenario 1)	1.223	1.761	2.536	2.536	2.536	2.536
Ingresos procedentes del petróleo previstos (escenario 2)	1.747	2.516	3.623	3.623	3.623	3.623
Préstamos (niveles de 2007)	480	480	480	480	480	480
Donaciones (niveles de 2007)	857	857	857	857	857	857
Ingresos nacionales	6.547	7.893	9.516	11.473	13.831	16.675
Exportaciones totales (niveles de 2007)	4.027	4.027	4.027	4.027	4.027	4.027
Exportaciones de cacao (niveles de 2007)	1.103	1.103	1.103	1.103	1.103	1.103
Exportaciones de oro (niveles de 2007)	1.734	1.734	1.734	1.734	1.734	1.734
PIB	25.245	30.435	36.692	44.235	53.330	64.294
Ingresos procedentes del petróleo (escenario 1) - % de						
Préstamos (niveles de 2007)	255	367	528	528	528	528
Donaciones (niveles de 2007)	143	205	296	296	296	296
Ingresos nacionales	19	22	27	22	18	15
Exportaciones totales (niveles de 2007)	30	44	63	63	63	63
Exportaciones de cacao (niveles de 2007)	111	160	230	230	230	230
Exportaciones de oro (niveles de 2007)	71	102	146	146	146	146
PIB	5	6	7	6	5	4

Fuente: los autores y varias ediciones de los informes sobre el estado de la economía de Ghana elaborados por el ISSER.

Consecuencias para el sector real (el “mal holandés”)

Una considerable cantidad de investigaciones llevadas a cabo en los últimos 20 años ha mostrado que los recursos naturales de muchos de los países en desarrollo afectaron negativamente a la eficiencia con que emplearon su capital y, en consecuencia, condujeron a un empeoramiento de su situación socioeconómica, un fenómeno conocido como la “maldición de los recursos”. Entre los factores empleados para explicar esa maldición figura el “mal holandés”, en el que el aumento de los ingresos derivados de los recursos minerales exportados tiene por efecto un aumento del precio de los productos nacionales con respecto a los extranjeros. Los sectores agrícola y manufacturero experimentan un descenso, lo que provoca un aumento del desempleo. La cuestión, por tanto, es si Ghana se arriesga a esto con su inminente producción de petróleo.

Muchos afirmarán que existe un riesgo real de que esto suceda. Su afirmación coincide con los indicios ya observados de que el sector manufacturero parece estar en dificultades. En concreto, observamos que, en los últimos años, los aumentos de las entradas de capital extranjero se han asociado a una apreciación real del tipo de cambio y a un mayor déficit comercial. Si los ingresos en divisas se duplican con la producción de petróleo, sin duda aumentará la presión para apreciar el tipo de cambio, lo que podría afectar negativamente al sector real, en particular a la agricultura y al sector manufacturero. Esto sólo puede evitarse gastando los recursos adicionales de forma que se garantice un aumento de la productividad que compense la pérdida de competitividad.

Consecuencias para la captación de rentas y los conflictos

Una característica demasiado común de los países productores de petróleo, particularmente los del África subsahariana, son los altos niveles de corrupción y la debilidad de los sistemas de gestión pública. Una explicación sería que los elevados ingresos procedentes del petróleo hacen que los Gobiernos sean quienes más gastan en el país. Esto genera comportamientos de captación de rentas, al tratar las partes interesadas de persuadir a los funcionarios del Gobierno para que gasten en formas que quizás no sean las más beneficiosas para el país. Este comportamiento puede dar lugar a un aumento de las desigualdades y, en casos extremos, a conflictos.

El régimen democrático es más maduro en Ghana que en la mayor parte del África subsahariana. Esto supondrá una buena baza para el país, ya que contribuirá a reducir la captación de rentas y, en consecuencia, los conflictos que suelen ir asociados a la producción de petróleo. Sin embargo, es importante institucionalizar las negociaciones con distintos grupos de interés para acabar con cualquier ambigüedad en la distribución y el uso de los ingresos generados por el petróleo.

Conclusiones: El descubrimiento de petróleo en Ghana supone una bendición en muchos sentidos. El país ha crecido tanto política como económicamente desde la década de 1990 y trata de convertirse en un país de renta media para 2015. Sin embargo, los recursos necesarios para financiar los programas destinados a impulsar al país en esa dirección no están asegurados. Los ingresos derivados de la producción de petróleo previstos en Ghana proporcionarían una buena fuente de financiación para el desarrollo del país. Sin embargo, la producción de petróleo no está exenta de complicaciones, entre ellas el “mal holandés” o los comportamientos de captación de rentas asociados a esa producción.

Hay dos formas posibles de mitigar los efectos del “mal holandés”. En primer lugar, es importante reemplazar la ayuda exterior por los ingresos derivados del petróleo, dada la capacidad de absorción del país. De esta forma se reducirá la posibilidad de que aumenten considerablemente los recursos en divisas y el gasto público. En segundo lugar, es muy importante destinar más recursos al desarrollo de infraestructuras y capital humano. Con ello se contribuirá a mejorar considerablemente la productividad y se asegurará que el país (en particular el sector industrial) esté en mejor situación de soportar las presiones del tipo de cambio.

En este documento se afirma que Ghana parte de una posición ventajosa en comparación con algunos otros países de la subregión en cuanto a la gestión de sus recursos petroleros. También tiene la ventaja de poder aprender de la experiencia de otros países productores de petróleo en vías de desarrollo. Resulta de vital importancia que el país siga creando instituciones adecuadas de gobernanza y gestión económica si quiere ser capaz de sacar el máximo provecho de su recién descubierto petróleo.

*Robert Darko Osei y George Domfe,
Instituto de Estudios Estadísticos, Sociales y Económicos, Universidad de Ghana*