

“Política económica en Ecuador y su capacidad de impacto en el desarrollo”*

Entrevista a Carlos de la Torre**

DOI: <https://doi.org/10.32719/25506641.2018.4.7>

Un programa económico, o de forma más general, las acciones que se emprendan en materia económica, deberían responder a objetivos definidos y a necesidades específicas de desarrollo determinadas desde un diagnóstico adecuado de la realidad. En ese sentido, ¿cuál es el diagnóstico de la realidad económica ecuatoriana en el que debería enmarcarse el direccionamiento de las políticas y acciones que en esta materia emprenda el Gobierno Nacional para contribuir de mejor manera al desarrollo del país?

El impulso al desarrollo económico y social desde la política económica es un ejercicio de ejecución permanente que debe atender dos niveles de objetivos. El primero de estos niveles está definido a partir de las condiciones estructurales de la economía sobre las que se definen objetivos de desarrollo económico y social de largo plazo. El segundo, está configurado por las diversas situaciones coyunturales que se van presentando día a día y que requieren de los correctivos necesarios, y por tanto del cumplimiento de objetivos de corto plazo que viabilicen la consecución de los de largo plazo en el primer nivel. Por lo tanto, la política económica debe atender simultáneamente ambos niveles a través de acciones concretas y consistentes entre sí.

El Ecuador, luego de un decenio en el cual el manejo económico desde el gobierno se orientó hacia la configuración de una base productiva a través de

* Entrevista realizada y sistematizada el 20 de abril de 2018 por Diego Raza Carrillo, economista, docente del Área Académica de Gestión de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

** Magíster en Economía y consultor de organismos internacionales.

la construcción de grandes obras de infraestructura física dirigidas a modificar la matriz energética altamente dependiente de derivados de petróleo importados, y a generar productividad sistémica con una gran inversión en vías y comunicaciones, así como en talento humano a gran escala, no ha logrado cambiar sus estructuras productivas fundamentales. El Ecuador sigue siendo una economía primaria exportadora, altamente dependiente del petróleo en la que a nivel interno la producción agrícola e industrial han perdido terreno frente a los servicios, caracterizados principalmente por el crecimiento del comercio, actividad que poco aporta en términos de valor agregado. Asimismo, la apertura de la economía nacional ha crecido de forma importante desde la dolarización, producto del incremento del peso relativo de las importaciones, que apenas se sostienen por las exportaciones petroleras. Con ello, el escenario desde la perspectiva estructural, coloca al Ecuador como un país de economía extractivista, importador-consumidor, y no productor. Esta realidad implica la imposibilidad de reducción del empleo inadecuado, poca capacidad de absorción de trabajo de mediana y alta calificación, alta volatilidad en el crecimiento de la economía, entre otros problemas estructurales.

Estas características se han traducido en una coyuntura muy compleja luego de la abrupta caída de los precios internacionales del petróleo en el último trimestre de 2014, y que a la fecha apenas se han recuperado, colocándose todavía lejos de los niveles alcanzados en años anteriores. Esta situación derivó en una merma en la inversión pública del gobierno nacional desde 2015, lo cual ha constituido en un freno a la actividad económica que estos recursos generaban, al impulsar focos de producción articulados a la construcción de las obras de infraestructura y a la construcción y mejoramiento vial. En 2015, el PIB evidenció un crecimiento casi nulo y en 2016 una contracción de 1,6%, lo cual demostró la incapacidad actual del sector privado de impulsar por sí solo la dinámica económica nacional. Esto se acompañó con un déficit del sector público no financiero de 7,5% en 2016 y un riesgo país que bordeaba los 700 puntos.

Este entorno deriva a su vez en dos riesgos de corto plazo: el primero está en la sostenibilidad de la dolarización, y el segundo, en la sostenibilidad fiscal. Desde la adopción del dólar como moneda de curso legal en 2000, hasta 2014, el incremento sostenido de los precios del petróleo y la depreciación relativa de esta moneda, contribuyeron a que la dinámica monetaria interna

y externa de la economía ecuatoriana opere sin mayores contratiempos. Pero los impactos externos sufridos desde el tercer trimestre de ese año evidenciaron la necesidad de gestionar la dolarización desde las instancias del manejo monetario interno, a riesgo de que el dólar no pueda ser sostenible como moneda de uso interno. Es evidente que esta sostenibilidad se asienta en flujos netos positivos de divisas a la economía ecuatoriana, que a la fecha solo se logran a través del endeudamiento público, ya que la balanza comercial no petrolera, que corresponde principalmente a operaciones privadas, registró un déficit de alrededor de US \$ 3.600 millones de dólares en 2017, apenas cubiertos con la balanza comercial petrolera. A esto se suma un incremento del 31,2% en las importaciones de bienes de consumo en 2017, frente a un incremento de 13,8% de las exportaciones, para el mismo período.

Por su parte, el déficit fiscal que es proporcional a los requerimientos de endeudamiento público, requiere reducirse a niveles próximos al equilibrio en un período de pocos años en virtud del importante peso que va adquiriendo la deuda del gobierno, y la limitada capacidad del país de acceso a financiamiento externo, que a la vez es muy oneroso.

De no reducir estos dos riesgos, las posibilidades de avanzar con acciones concretas hacia objetivos de desarrollo económico y social son nulas, principalmente considerando que todos los esfuerzos hacia el largo plazo deben orientarse a impulsar una producción y exportaciones nacionales con valor agregado que progresivamente dejen de lado la dependencia en los recursos naturales. De lo contrario, se condenaría a la economía ecuatoriana a mantenerse por siempre en su lugar actual en la división internacional del trabajo.

La economía ecuatoriana dolarizada resulta en un caso singular para el manejo económico, incluso en relación a otras economías dolarizadas como la salvadoreña y la panameña. ¿Esta condición es tomada como un factor relevante en el debate económico público, y en el debate interno del gobierno, considerando que no existen marcos conceptuales ni teóricos específicos en los que pueda sustentarse su análisis como elemento importante en el desarrollo nacional?

A 18 años de la adopción del dólar como moneda de curso legal, al menos desde la perspectiva del debate público de los temas económicos, no se aprecia que exista una comprensión cabal entre los analistas respecto del

funcionamiento del sistema monetario vigente, ni de sus incidencias en la dinámica económica general. Aparte de algunos esfuerzos recientes en el ámbito académico que han dado luces sobre aspectos de la operatividad de la dolarización, trasladados en alguna medida al Código Orgánico Monetario y Financiero, y que han abierto la posibilidad de realizar política monetaria en el Ecuador, no existe una base teórica formal que explique con claridad las peculiaridades de este esquema monetario.

Este conocimiento de la dolarización circunscrito a un espacio reducido de expertos y la falta de bases teóricas en la economía formal, no ha permitido una adecuada discusión sobre las ventajas y desventajas para la economía ecuatoriana del uso del dólar como moneda propia, principalmente en lo que respecta al aprovechamiento de sus aspectos positivos, y en mayor medida, a la gestión que se requiere para dar sostenibilidad al sistema monetario.

Ciertos elementos de la operatividad de la dolarización pueden compararse con el caso panameño, y muchos menos con el caso salvadoreño, por las particularidades que presenta la economía ecuatoriana. Esto se suma a la necesidad de profundizar en el conocimiento de la dolarización en la medida en que el manejo de la política monetaria y la política económica en general, puedan aprovechar de ciertas ventajas que trae la utilización del dólar como moneda de curso legal, así como la necesidad de encontrar instrumentos y mecanismos alternativos que suplan las restricciones en materia de manejo monetario y cambiario. En ese sentido, es importante anotar que uno de los elementos centrales en esta comprensión está en la necesidad de trabajar para garantizar la sostenibilidad de la dolarización en el largo plazo.

Desde la perspectiva del desarrollo económico y social del Ecuador, una salida de la dolarización en las condiciones actuales se traduciría en una situación de crisis que superaría con sus efectos negativos a la situación vivida entre 1999 y 2000, lo cual borraría de una sola dos décadas de desarrollo. Esta consideración es fundamental y resulta de una comprensión reciente de que la dolarización no opera de forma automática ni es eterna. La abrupta caída de los precios del petróleo a fines de 2014 evidenció la vulnerabilidad de la dolarización en el Ecuador cuando los flujos de divisas hacia la economía nacional se reducen o se vuelven negativos. El arreglo institucional y operativo de los pagos y cobros de la economía nacional con el exterior, que obligadamente deben realizarse a través de las reservas internacionales del

Banco Central del Ecuador, y la provisión del dinero físico que demandan los ecuatorianos, que debe realizarse desde las mismas reservas internacionales, determinan la necesidad imperiosa de que el saldo de la balanza de pagos sea positivo y de una magnitud que pueda cubrir estos elementos.

Solo garantizando estos flujos positivos de divisas a la economía ecuatoriana, se garantizará la sostenibilidad de la dolarización y, por tanto, la base de la operación monetaria sobre la cual pueda asentarse cualquier esfuerzo de largo plazo orientado al desarrollo económico y social.

La economía ecuatoriana se vio afectada por varias circunstancias de orden externo que incidieron de forma negativa en varios países latinoamericanos. ¿Cómo la dolarización puede marcar diferencias importantes en la situación económica del Ecuador y sus posibilidades de desarrollo respecto de otros países de la región en el contexto de los impactos externos sufridos en los años inmediatamente anteriores?

Así como hay ventajas que pueden obtenerse de la dolarización, este esquema monetario también impone muy fuertes restricciones al manejo monetario y financiero interno en la economía ecuatoriana. Esta última circunstancia resultó determinante en los impactos externos sufridos por la economía ecuatoriana frente a otras de la región por la caída de los precios del petróleo y de otros *commodities* en años recientes.

La dolarización implicó un efecto doble en la economía ecuatoriana. La baja en los precios del petróleo y de otras exportaciones primarias, a diferencia de lo sucedido en otros países con moneda propia, en el Ecuador no solo significó una reducción sustancial de los flujos de divisas hacia la economía. El efecto total implicó la incapacidad de reacción a través de un ajuste cambiario, imposible en dolarización, y la contracción de la liquidez de la economía por una merma en la dinámica del crédito bancario que opera muy próximo a las disponibilidades de recursos de la caja fiscal, también reducidos de forma sustancial.

A esto se sumó un agravante. En coincidencia con la caída de los precios del petróleo, el dólar inició un proceso de apreciación real frente a otras monedas. Esto implicó no solamente la incapacidad intrínseca de la dolarización de permitir un manejo cambiario soberano en función de las necesidades de

la economía nacional, sino el traslado de los efectos de la política monetaria y cambiaria desde la economía emisora del dólar hacia el Ecuador.

Con estos elementos, los impactos de la coyuntura internacional en los últimos años vieron a través de la dolarización exacerbados sus efectos negativos en la economía nacional. De esta manera, se evidencian los riesgos que presenta la dolarización frente a determinadas circunstancias internacionales por fuera del control económico interno, lo cual es un factor a considerarse desde la perspectiva de que las políticas de desarrollo de largo plazo pueden verse truncadas al no disponer de los instrumentos convencionales de política monetaria y cambiaria que puedan corregir situaciones coyunturales adversas.

Pero, por otra parte, la dolarización ha permitido el incremento paulatino del salario real de los ecuatorianos, a la vez que ha expandido notablemente el horizonte de planeación de actividades financieras, ampliando así las posibilidades de financiamiento de ciudadanos y empresas, factores que inciden positivamente en el desarrollo económico y social del país. Otro factor positivo que se suma en la dirección del desarrollo, son las bajas tasas de inflación que se presentan bajo este sistema monetario, aunque queda todavía la tarea pendiente de avanzar hacia tasas de interés más bajas.

En el contexto de la situación actual de la economía ecuatoriana y de los posibles riesgos que esta enfrenta, producto de los diagnósticos realizados, ¿cuál debe ser la orientación de las acciones económicas a implementarse, tomando en cuenta a la dolarización como un elemento de complejidad, y los tiempos en que estas acciones deban hacerse efectivas, así como pensando en contribuir a los procesos de desarrollo necesarios en el país?

La política económica, y en ella las medidas concretas que se implementen, deben obedecer a dos niveles de acción en los que se debe operar de forma simultánea, coordinada y consistente. El primer nivel de largo plazo, sobre la base de las condiciones estructurales actuales de la economía ecuatoriana, exige medidas concretas para avanzar hacia una producción y exportaciones con valor agregado, reduciendo paulatinamente la dependencia en los recursos naturales. Para ello, el primer paso está en la identificación y selección de productos y servicios específicos con valor agregado que puedan impulsarse con las condiciones productivas existentes, aprovechando la

productividad sistémica generada en estos últimos años a través de la construcción de infraestructura y desarrollo de talento humano.

A partir de este ejercicio de selección, se podrán recién plantear incentivos desde la política pública que puedan impulsar de manera puntual estas producciones concretas. Solo sobre esta base es posible desarrollar esfuerzos para atraer inversión extranjera basada también en la identificación puntual de empresas y actores externos que puedan interesarse en aportar recursos para las producciones seleccionadas.

A la par, mediante ejercicios de prospectiva que permitan identificar potenciales producciones futuras exitosas, se deben orientar acciones para crear en el mediano plazo las condiciones que permitan el desarrollo de las producciones identificadas, sustentadas también en la construcción de infraestructura, formación de talento humano, impulso a la investigación científica aplicada y generación de tecnología.

Estas propuestas deberían ser parte de una política productiva aún inexistente y que es tarea pendiente que debe realizarse en el marco de la configuración de un verdadero programa económico integral que el país también está esperando.

Pero para que este primer nivel de objetivos de desarrollo y acciones de largo plazo pueda alcanzarse, es importante trabajar en un segundo nivel atendiendo los riesgos de sostenibilidad de la dolarización y de sostenibilidad fiscal que en estos momentos enfrenta la economía ecuatoriana. En ese sentido, la sostenibilidad de la dolarización requiere garantizar flujos netos positivos de divisas hacia la economía ecuatoriana, los que no pueden mantenerse desde el financiamiento externo, como ha sido la tónica en los últimos tiempos, sino que deben ser producto de una balanza comercial favorable.

En la actual coyuntura caracterizada por un incremento sustancial de importaciones que no se compadece con el crecimiento de las exportaciones ni del PIB, las únicas herramientas de corto plazo que pueden frenar el importante drenaje de divisas que afecta a la economía ecuatoriana, están en la línea de las restricciones a la importación. Es urgente el ajuste al alza de las partidas arancelarias de bienes de consumo final que se encuentren por debajo de los techos consolidados de la OMC, a lo que se deben sumar mecanismos para arancelarios complementarios como establecimiento de normas

técnicas adicionales, y si fuese necesario, hasta cupos de importación para ciertos productos.

Evidentemente, estas medidas no pueden ser permanentes, pero deberán mantenerse hasta que las condiciones estructurales del comercio exterior se modifiquen en favor de la economía nacional. Para lograr aquello, es fundamental establecer incentivos a las exportaciones que favorezcan el ingreso de divisas a la economía nacional. En este espacio caben medidas como la devolución parcial de impuestos a los exportadores, pero sobre la base de las divisas que efectivamente ingresan a la economía. A esto debe agregarse todo tipo de política que favorezca las exportaciones ecuatorianas, inclusive los esfuerzos para alcanzar acuerdos comerciales con otros países, mientras los estudios técnicos y las posibilidades reales apunten a lograr balanzas comerciales positivas.

En este espacio del comercio exterior, el país carece todavía de una política comercial seria y bien articulada con la realidad productiva nacional para su incorporación en un programa económico integral.

En lo que corresponde al segundo nivel de acciones, en relación al riesgo de la sostenibilidad fiscal es importante destacar que las variables fiscales siempre operan en términos relativos al PIB bajo el entendido de que su evolución está siempre vinculada con la evolución de la economía real. Es por ello que la reducción del déficit fiscal, y por tanto del endeudamiento público, necesidades imperiosas para la economía ecuatoriana en estos momentos, dependen fundamentalmente del mantenimiento de tasas de crecimiento del PIB en niveles que deberían oscilar entre un 2,5 y un 4% anual.

Este objetivo de impulsar el crecimiento económico desde la política fiscal como fundamento para la reducción del déficit fiscal y del endeudamiento público, evidentemente requiere ampliar los ingresos públicos, y eventualmente reducir el gasto público, al menos en la medida de lo posible, considerando el deber del Estado de proveer de forma gratuita los servicios y derechos garantizados en la Constitución como salud, educación y seguridad. Pero justamente los esfuerzos que puedan hacerse tanto para el incremento de ingresos públicos como para la reducción de gastos, pueden resultar contraproducentes en cuanto al impulso al crecimiento económico.

El incremento de ingresos fiscales a través de impuestos indirectos, así como recortes importantes en el gasto en inversión, atentarían de forma in-

mediata en el crecimiento de la economía, particularmente de la ecuatoriana en la que su dinámica es altamente dependiente del gasto público. Por ello, los mecanismos de cierre de la brecha fiscal deben apuntar a la optimización de la recaudación tributaria y arancelaria principalmente, como puede ser la revisión del crédito tributario, el otorgamiento de facultad de coactiva al Servicio de Rentas Internas, el mejoramiento de procesos aduaneros, el pago anticipado de aranceles e impuestos de las importaciones, entre los más importantes.

Por el lado del gasto público, su reducción debe ir en el marco de un ejercicio de optimización sin ir a extremos de recortes que afecten no solo la inversión pública, sino la provisión de los servicios públicos. La opción de reducción de personal solamente debería manejarse a través de compras de renuncias ya que de otra manera, no solo se generaría un impacto social importante por la incapacidad del sector privado de asimilar a los funcionarios públicos desplazados, sino que para que sea efectiva la reducción del gasto público asentada solamente en la reducción de personal, se requeriría de un recorte muy elevado de plazas en el Estado. Una reducción del gasto público de US \$ 1.000 millones de dólares anuales correspondería a suprimir 54 mil plazas de trabajo, o lo que es equivalente a incrementar del 12 al 14% el IVA, y esto sin contar los recursos requeridos para indemnizar a los empleados públicos despedidos.

Respecto del manejo económico del gobierno nacional se han posicionado algunos elementos como respuesta política a ciertos grupos de presión. Primeramente, se estableció el Consejo Consultivo Productivo y Tributario como un espacio de diálogo para recabar las inquietudes de diversos actores del sector privado como insumos para la formulación de la política económica. Asimismo, se asimiló la idea de que luego del afianzamiento político del régimen a través de la consulta popular de febrero de 2018, vendrían las definiciones en materia económica, casi a manera de cumplimiento de un cronograma de acciones del gobierno. Por último, se hizo público un programa económico aparentemente como el inicio de las acciones en esta materia, siguiendo el orden indicado, aun cuando ya se tomaron varias medidas muy concretas en materia de incentivos productivos y de reformas impositivas en el marco de la muy criticada Ley de Reactivación Económica

aprobada en diciembre de 2017. ¿Hasta qué punto puede el manejo económico supeditarse a los tiempos que marca el calendario político y a las presiones de determinados grupos de interés?

Un manejo económico serio y responsable, si bien requiere de la política como instrumento que permita viabilizar su implementación, no puede supeditarse a esta como un apéndice o complemento. En ese sentido, el diálogo es muy importante como mecanismo para recabar las necesidades de los diferentes actores económicos en un país. Pero el diálogo no puede convertirse en un espacio de negociación ni de generación de compromisos con grupos de presión que lo único que buscan es maximizar su propio beneficio.

De la misma manera, el manejo económico no puede subyugarse a los tiempos políticos con los que operan los grupos de presión en base a sus estrategias para imponer a los gobiernos sus puntos de vista. Apenas el manejo económico puede mantener coherencia con los tiempos políticos en función de la búsqueda de los mejores momentos para la implementación de las acciones correspondientes.

El momento en el que un gobierno se supedita a la presión de los grupos de interés y busca contentar a todos, pierde automáticamente su rumbo en relación al manejo de la economía, ya que cuando este es realizado de forma técnica y responsable, siempre generará resistencias en algún lugar. Al contrario, un programa económico formulado a la medida de todas las presiones existentes, no es un programa económico y se reduce solamente a una respuesta política con poca o ninguna efectividad respecto de los objetivos nacionales que deben perseguirse.

El programa económico presentado por el gobierno nacional así como ha sido aceptado favorablemente por ciertos grupos de presión, también ha sufrido de observaciones y críticas en cuanto a su capacidad de corregir los problemas fundamentales que aquejan a la economía nacional. ¿Cuál sería el desenlace económico y político si el programa no puede resolver estos problemas? y ¿cuál es su impacto en el desarrollo presente y futuro del Ecuador?

El único desenlace de un programa económico mal formulado, o que no pudo implementarse adecuadamente, es la no consecución de los objetivos

que perseguía. Dependiendo de dichos objetivos y de su nivel de definición, es decir si atendían a problemas coyunturales o de largo plazo, los efectos de la imposibilidad de su resolución podrían ser hasta dramáticos, como es el caso actual de la economía ecuatoriana.

La incapacidad de controlar los flujos externos de divisas de la economía nacional y su demanda de dinero físico podrían desbaratar a la dolarización provocando una crisis económica y financiera que de largo superaría a la de 1999-2000. Asimismo, de no resolverse oportunamente la insostenibilidad fiscal actual derivaría en el cierre del acceso del país al indispensable financiamiento internacional, lo cual supeditaría al manejo fiscal a depender exclusivamente de recursos locales.

De no alcanzarse el primer resultado de asegurar la sostenibilidad del sistema monetario, el colapso de la dolarización, echaría por tierra los esfuerzos de dos décadas y sus resultados en términos del desarrollo económico y social alcanzado por el país. Por su parte, de fallar en el segundo resultado orientado a alcanzar sostenibilidad fiscal, su fracaso alejaría al país de recursos que permitirían avanzar con el desarrollo ya que no se podría financiar ninguna ampliación de la base productiva basada en infraestructura e inversión en talento humano, además de que el Estado se contraería incumpliendo sus obligaciones constitucionales en cuanto a servicios esenciales. Con ello, el país iniciaría un retroceso en su desarrollo económico y social de incalculables consecuencias. La conjunción de ambos resultados se resumiría en la mayor tragedia del país.