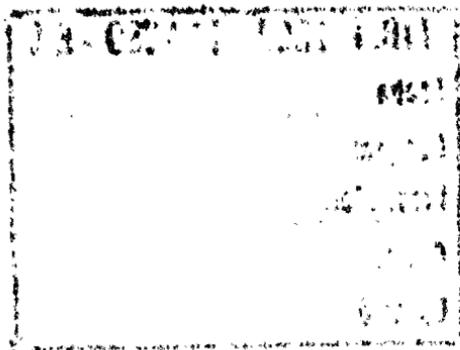


Fander Falconí y Julio Oleas Montalvo, compiladores

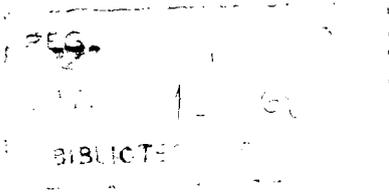
LIBRO DE ECONOMÍA

Antología Economía ecuatoriana



FLACSO

SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



BIBLIOTECA - FLACSO - E C
Fecha: 19 oct. 2004
Compra:
Proveedor:
Cod.:
Donación: FLACSO - Ecuador

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2) 2232029/030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

ISBN: 9978-67-089-0
Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Cecilia Ortiz
Diseño de la portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF C.A.
Quito, Ecuador, 2004
1ª. Edición: Septiembre de 2004

Índice

Estudio introductorio

Antología de la economía ecuatoriana 1992-2003	13
Fander Falconí y Julio Oleas Montalvo	

Artículos

Del ancla cambiaria a una regla monetaria: alternativas para un programa de estabilización	91
Fidel Jaramillo	

Una propuesta heterodoxa de “estabilización reactivadora”	129
Jürgen Schuldt y Alberto Acosta	

Ecuador: fracaso de las reformas y colapso económico	171
Nader Nazmi	

La política fiscal en dolarización: una reflexión “Perder la moneda ha sido peor que perder la virginidad”	185
Pablo Samaniego P.	

Cuestiones distributivas en la economía ecológica	205
Juan Martínez Alíer y Jeannette Sánchez	

“No abrir nuevas carreteras: una directriz práctica para aliviar la pérdida de biodiversidad en la Amazonía”	231
Joseph Henry Vogel, Ph.D.	
Petróleo, macroeconomía y bosques	249
Sven Wunder	
Los costos asociados a la expansión de la frontera agrícola en los trópicos húmedos de Ecuador	279
Douglas Southgate y Morris Whitaker	
Bibliografía temática	295

La política fiscal en dolarización: una reflexión*

“Perder la moneda ha sido peor que perder la virginidad”¹.

Pablo Samaniego P.²

Una historia de desequilibrios

Dentro de cualquier esquema de política económica, un principio válido para conseguir equilibrios macroeconómicos consiste en que el sector público mantenga sus cuentas balanceadas. Con un esquema cambiario flexible, o con la extremadamente rígida dolarización, una política fiscal que incurra en permanentes déficit primarios no es sostenible en el largo plazo.

La historia del Ecuador en los últimos treinta años, viola este principio general. Esto ha conducido a que el sector público trate de suplir la insuficiente recaudación de ingresos mediante un constante endeudamiento interno y externo o, en su defecto, con el recorte del gasto público destinado a los sectores políticamente más débiles que, por principio, deberían ser los beneficiarios de la atención estatal. De esta forma, parte de los principales desequilibrios, tanto económicos como sociales, puede ser atribuida a este tipo de conducción de las finanzas públicas.

* Tomado de: Salvador Marconi, ed. (2001). *Macroeconomía y economía política en dolarización*, Quito, Abya Yala, UPS, ILDIS, FES, UASB.

1 Frase pronunciada por una mujer de la tercera edad en la procesión de despedida al Sucre, organizada en Quito por artistas e intelectuales en septiembre de 2000.

2 Agradezco los comentarios de Julio Oleas a una versión anterior de este documento. Cualquier deficiencia que pueda presentar este ensayo y las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad del autor. P. Samaniego es Master en Economía por la FLACSO, Sede Ecuador. Fue Director de Investigaciones del BCE. Es gerente de la Consultora MULTIENLACE.

Principales cuentas del gobierno central (Porcentaje del PIB)						
	1970-99	1970-79	1980-89	1990-99	1990-94	1995-99
Déficit (-) / Superávit (+)	-1.0%	-1.8%	-1.5%	0.4%	1.7%	-0.9%
Total de ingresos corrientes y de capital	13.6%	11.1%	13.2%	16.7%	15.7%	17.6%
Total de gastos corrientes y de capital						
(excluidas las amortizaciones)	14.6%	12.9%	14.7%	16.3%	14.0%	18.5%
Financiamiento del déficit	1.0%	1.8%	1.5%	-0.4%	-1.7%	0.9%
Financiamiento externo neto	-0.3%	0.1%	0.3%	-1.4%	-2.0%	-0.7%
Financiamiento doméstico neto	1.4%	1.7%	1.3%	1.1%	0.9%	1.3%
Fuente: Atteta y Samaniego (2001)						

Pero, ¿cuáles han sido las razones que explican que el pago de los tributos no sea parte constitutiva de la cultura ciudadana? Una de ellas es la marginalización y exclusión económica resultante de los sucesivos planes de ajuste estructural aplicados desde principios de los ochenta; otra es la estructura desigual de la distribución del ingreso. Pero la razón más importante radica en la concepción del Estado sobre quiénes deberían contribuir de acuerdo a su elevado nivel de ingreso.

A partir de la bonanza que experimentaron las cuentas fiscales por la exportación de petróleo en la década de los 70, buena parte de los agentes económicos consideraron que la riqueza natural del país era tan grande, que la sola explotación de dichos recursos era suficiente para financiar el gasto público. Se formó una suerte de “enfermedad holandesa”³ en la relación Estado–contribuyente, según la cual no es necesario cumplir con las obligaciones con el fisco para conformar una sociedad mínimamente organizada sino que, al contrario, el gobierno debe afrontar sólo los problemas que se derivan de la eventual insuficiencia de los ingresos petroleros, reservando sus actuaciones para cuando ciertos segmentos del sector privado enfrentan problemas econó-

3 Se entiende por “enfermedad holandesa” a la situación en la que un sistema económico deja de ser eficiente por la presencia de una actividad productiva que, a más de funcionar como enclave, concentra una buena parte del producto, y modifica las relaciones y proporciones previas de los sectores fiscal, privado y externo.

micos graves (la “sucretización” de la deuda durante la década de los años ochenta o los recursos destinados a los bancos privados entre 1995 y 2000, son ejemplos típicos de esa relación).

A la formación de esta cultura “antitributación” contribuyó, en buena medida, la ausencia de una concepción económica integral y de largo plazo de los gobiernos militares del período 1972-79. En tanto los recursos petroleros generados en esa década por el alto precio del crudo eran suficientes para sufragar los elevados gastos necesarios para construir la infraestructura que cambió la imagen de Ecuador⁴, no se articuló una política tributaria capaz de prevenir consecuencias adversas que podrían ocurrir en el futuro. Muy cercana temporalmente, en 1982, llegó la época de las vacas flacas; el elevado servicio por el pago de la deuda externa y la reducción de los precios internacionales del petróleo, perturbaron la parsimonia en las cuentas fiscales. Desde entonces, se han aplicado sucesivamente medidas para reducir el gasto público, sin considerar que los ingresos continuaban siendo insuficientes, por lo que se recurrió al endeudamiento externo e interno sin considerar las consecuencias de largo plazo.

A fin de evaluar con un ejemplo las implicaciones de la reducción del gasto público en el área social, se puede observar que el incumplimiento de destinar el 30% del Presupuesto del Estado a la educación ascendería a un valor aproximado de 13 mil millones de dólares, pues en promedio, el gasto consignado a ese rubro ha representado apenas un 15% del total de egresos (Arteta y Samaniego 2001)⁵.

De su lado, el valor actual de los flujos evadidos -habida cuenta que la evasión llega al 60% en el IVA y al 75% en el Impuesto a la Renta- suman 16 mil millones de dólares desde 1980, cifra más que suficiente para financiar el mandato constitucional de gastar cada año el 30% del presupuesto del Estado en educación.

4 Dichos ingresos también permitieron que el país se endeudarae con cierta facilidad en los mercados internacionales de capital.. Coincidencia fatal, cuando el Ecuador encontró un activo cuyo tamaño era enorme (las reservas de petróleo), la liquidez de la economía mundial provocó la existencia de una oferta inusual de recursos frescos. En tanto, con esas reservas, el Estado ecuatoriano se hallaba, potencialmente, en capacidad de pagar todas las deudas, los colocadores de recursos internacionales encontraron un gobierno cuya política tenía como objetivo ampliar la capacidad de gasto. Esto ocurrió a partir de 1976, cuando la deuda externa creció a tasas muy elevadas.

5 Si se entiende que el pacto social expresado en la norma constitucional obliga a destinar el 30% de los ingresos del Estado a la educación, cualquier cifra menor es un claro incumplimiento del mandato soberano y, por tanto, constituye parte de la deuda social.

Composición del presupuesto del gobierno central: egresos corrientes y de capital							
	Serv. Generales	Educación y cultura	Salud y desarrollo	Desarrollo agropec.	Transporte y comunic.	Otros	Serv. de la deuda (amort. e int.)
1986	24,5	23,5	6,7	3,1	9,8	8,4	24,0
1987	18,2	19,1	7,0	2,5	7,6	11,1	34,5
1988	24,3	20,7	8,5	2,9	6,8	8,5	28,3
1989	23,2	18,0	7,0	2,9	5,8	9,2	33,9
1990	21,2	15,8	7,0	3,4	5,2	10,5	36,8
1991	22,2	18,3	5,6	3,9	4,8	12,5	32,7
1992	23,7	19,5	6,5	2,9	4,1	10,2	33,2
1993	26,4	17,2	4,7	3,4	7,6	16,1	24,7
1994	26,6	16,9	5,1	3,6	7,1	14,1	26,7
1995	21,5	13,7	4,7	5,7	6,9	5,6	41,9
1996	24,4	13,8	5,2	5,8	5,8	8,5	36,6
1997	24,1	13,0	3,6	5,5	3,1	5,4	45,2
1998	27,2	14,5	4,7	4,5	4,2	5,3	39,6
1999	24,0	12,8	4,2	4,0	3,7	4,7	46,8
2000	25,5	9,6	3,4	3,5	5,1	7,9	45,1
Promedio	23,8	16,4	5,6	3,8	5,8	9,2	35,3

Fuente: Banco Central del Ecuador, *Información Estadística Mensual*.

De esta manera, se puede afirmar que el sector público presenta problemas, principalmente por el lado de los ingresos, pues, como muestra la evidencia histórica, no se puede depender de los volátiles recursos generados por las exportaciones de petróleo, como tampoco acumular deuda indefinidamente. El destino del gasto no ha sido sino una consecuencia de la falta de cultura de tributación, uno de cuyos elementos subyacentes es el compromiso global con la distribución del ingreso nacional.

Ahora bien, también es verdad que los recursos no siempre se utilizan eficientemente; es decir, no se obtienen los resultados esperados. Por ello, en lugar de ser un gasto productivo, se convierte en un desperdicio de los fondos públicos. Un ejemplo típico es la educación; según evaluaciones realizadas por el propio Ministerio de Educación y Cultura -MEC- y por organizaciones internacionales como UNICEF, existe una reducción notable en las destrezas de los estudiantes en los campos de matemáticas y lenguaje. Lo propio se podría

aplicar a otros ámbitos como el bienestar social o la salud, aunque en menor medida. De ahí que los escasos recursos que se destinan a estas tareas, no tengan efectos en la acumulación de capital humano de la sociedad.

Además, con una lectura errónea del papel del Estado, se procedió a la reducción del aparato administrativo del Gobierno y al congelamiento del gasto en varias de las entidades públicas, con lo que se les restaron las condiciones necesarias para que fuesen técnicas y autónomas de los intereses de grupos de presión; este debilitamiento se tradujo en una menor regulación a nombre de las fuerzas del mercado. La experiencia ecuatoriana dista mucho de parecerse a cualquier vivencia “exitosa”, como la chilena por ejemplo, pues la reducción del tamaño del Estado no vino acompañada de mecanismos para asegurar un papel regulador, que incrementa la eficiencia⁷ al mitigar la incertidumbre propia de cualquier organización económica. Ese debilitamiento se relaciona con los beneficios que pueden obtener ciertos grupos por la ausencia o deficiencia de la acción del Estado⁸.

Gaste o no eficientemente el sector público, el peso de su deuda ha crecido notoriamente en los últimos quince años. La carga de la deuda externa se ha constituido en el principal rubro de gasto, en desmedro de la atención de otros sectores. Este es el reflejo de la ausencia de una política fiscal, pues la deuda contratada en la década de los 70 debió ser servida en los 80 a través de más deuda y así sucesivamente; este es un claro ejemplo de la falta de responsabilidad con las futuras generaciones que ha primado en la administración de los fondos públicos.

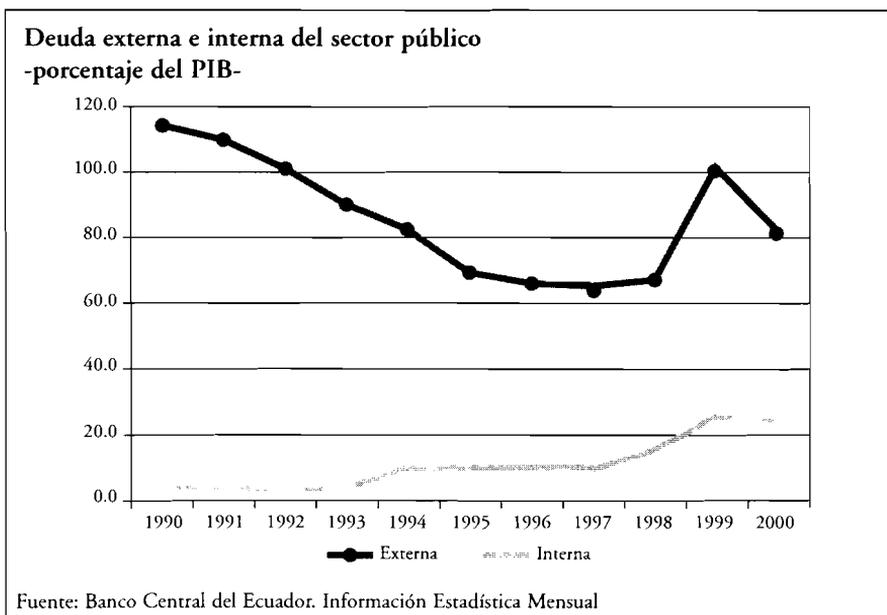
A principios de la década de los años noventa se reestructuraron las obligaciones con el exterior, pero con mecanismos que volvieron a posponer el problema bajo el supuesto que en el futuro la situación iría mejor, que la economía crecería cerca del pleno empleo de los recursos disponibles y que, por

6 Estadísticas al respecto se pueden encontrar en SIISE versión 2000. Se podría considerar que la mayor deficiencia de la educación es un efecto combinado del aumento de la pobreza y el deterioro de la calidad en este rubro. Sin embargo, el aumento de la pobreza, con sus secuelas sobre la nutrición de la población, no exime de responsabilidades a los encargados de la enseñanza, pues la reducción de los puntajes en las pruebas se observa incluso en escuelas privadas.

7 Para la economía institucional, la existencia de acuerdos formales y organizaciones fuertes es un requisito de la eficiencia económica. Caso contrario, como se puede comprobar en el Ecuador, aumenta la inseguridad jurídica, campea la corrupción, no existen mediadores en el proceso de las transacciones económicas y, todo ello, redundando en el aumento de los costos privados y públicos en el desarrollo de cualquier actividad.

8 Al respecto, cabe revisar el artículo de Julio Oleas (2001)

tanto, el peso de la deuda se aliviaría. Sin embargo, una vez que los recursos externos dejaron de fluir con la presteza de antes y el país se enfrentó a choques externos adversos, en un contexto en el que las necesidades del sector público para cubrir el gasto fiscal estaban concentradas en el pago de la deuda externa, desde 1994 es notoria una política agresiva de endeudamiento público interno. Este novedoso estilo de “cerrar los déficits fiscales” con instrumentos modernos introdujo, eso sí, nuevos elementos de perturbación en la economía, pues con la intervención del sector público en las fuentes internas de financiamiento, se interfirió en el precio del dinero y en la capacidad de financiamiento del sector privado⁹. Finalmente, en 1999 se declaró la moratoria en el pago del capital y los intereses de la deuda externa, y en el 2000 se consiguió un nuevo arreglo con los acreedores que dio un alivio a la caja fiscal, pues la deuda se redujo en un 40% y, nuevamente, su pago se pospuso para los años venideros.



⁹ En 1999 esta deuda se transformó en una suerte de impuesto, ya que el Gobierno decidió su reprogramación en condiciones que no respetaban los acuerdos iniciales. De esta manera, pasará algún tiempo para que el sector público pueda volver a emitir papeles del Tesoro para financiar el gasto del sector público.

Estas deficiencias y círculos viciosos no tienen porqué cambiar con la dolarización de la economía, pues mantener un precio fijo (de la divisa) y perder la capacidad de hacer política monetaria, no eliminan de por sí esos obstáculos y debilidades. Sin embargo, sin política monetaria activa, característica básica de la dolarización, tanto los ingresos como los gastos del sector público se convierten en los únicos instrumentos con los que cuenta la política económica para contrarrestar o modular los ciclos de la economía —compensar cuando son ciclos depresivos y mantener aquellos expansivos— y para actuar sobre la evolución de los precios.

¿Qué hacer con las empresas públicas?

Éste es tal vez uno de los temas que podría merecer más discusión, dado que las empresas públicas más importantes generan energía y proveen comunicaciones. La administración de estas compañías, que casi siempre ha estado en manos de gerentes provenientes del sector privado, no ha sido óptima, pues por lo general, han producido pérdidas que han debido ser cubiertas con los limitados ingresos fiscales. Esta situación tiene importancia en los flujos que debe gestionar el sector público, pero no es relevante si se considera que dichas empresas constituyen la base de los activos del Gobierno.

Si los déficit que por lo general producen las empresas públicas son una carga para el Presupuesto, entonces es necesario realizar reformas. Cuando los precios de los servicios que ofrecen dichas compañías no son suficientes para cubrir los costos de producción, la depreciación de la maquinaria y los planes de expansión, simplemente se está generando un subsidio a los consumidores. Dicho subsidio, como lo han mostrado varios estudios, son regresivos, pues quienes más aprovechan de ellos son los sectores de ingresos altos. De ahí que una política que acote los subsidios a los sectores de bajos ingresos sea preferible a la situación actual.

Sin embargo, cuando se discute sobre el monto de los subsidios, por lo general se recurre a comparar el precio de los principales bienes ofertados por el sector público con los que se registran en otros países, cuando cada uno tiene costos distintos para la producción de dichos bienes. Como en cualquier empresa, lo importante es que el precio refleje las necesidades para mantenimiento y expansión; por tanto, es absurdo continuar proponiendo, a través de la

trillada frase de los precios internacionales¹⁰, que los que determinen las empresas públicas ecuatorianas deben llegar a dichos niveles.

¿Cuál sería el efecto de incrementar los precios de las gasolinas, gas, diesel y las tarifas de electricidad y de consumo telefónico a “niveles internacionales”? obviamente, el inmediato incremento del nivel general de precios, con lo que la producción nacional, que en muchos segmentos es poco competitiva, se vería abocada a serios problemas de mercado (tanto interno como en las ventas externas). No se puede desconocer que en la mayoría de casos sea necesario incrementar los precios¹¹; pero dicha variación se debe dar en el contexto de los costos internos de producción, y no teniendo como referente el nivel de los precios de venta en otros países. Caso contrario, sucedería lo que se describe, esto es, una merma en las posibilidades de competencia de la producción interna.

Aunque la corrección de los precios de los bienes producidos por empresas públicas es una exigencia permanente de los organismos multilaterales, no se puede olvidar que los países desarrollados tienen amplios segmentos, en especial en la agricultura, con precios subsidiados. Con ello logran abaratar los salarios y mantener la inflación y el nivel de precios en un grado menor al que se observaría en el caso contrario. El problema radica, entonces, en que la fijación de los precios internos de los servicios y bienes ofertados por el sector público, deben merecer un análisis microeconómico muy detenido que establezca un equilibrio entre los efectos macroeconómicos mencionados, el acotamiento de los subsidios (si es que deben existir) y la generación de excedentes suficientes para que el desarrollo de esas empresas no implique una carga para las finanzas públicas.

Un esquema general de la política de ingresos y gastos fiscales

Como se mencionó, el fisco ha incurrido en permanentes déficit debido principalmente a la ausencia de una cultura tributaria y a que el Estado ha asumido las deudas de ciertos segmentos del sector privado. Siempre existe la esperanza de que los ingresos generados por las exportaciones de petróleo “salven

10 Cabe preguntar ¿cuál es el precio internacional de referencia para tal o cual producto o servicio?

11 Además de realizar reformas administrativas que sustenten su eficiencia.

los muebles” (tal como ocurrió en el año 2000: sin los recursos excedentes, era poco probable que se extendiera el pago del seguro de depósitos, o que el sector público pudiera realizar otro salvataje bancario con FILANBANCO). El tema de fondo es que dichos recursos son extremadamente volátiles, pues dependen de las decisiones que adopten los productores y los consumidores en el mercado mundial para determinar el precio del crudo. Si se revisa una serie histórica, el precio del hidrocarburo muestra una desviación típica de 4.1 dólares, valor alto comparado con la media de 15 dólares por barril; ello se refleja en que desde 1987 los ingresos petroleros han contribuido con el 4.5% del PIB como mínimo (en 1998) y el 9.3% del PIB como máximo (en el 2000). Mientras más alta es la volatilidad de una serie, mayor es el riesgo de apostar por ella, pues si las ganancias pueden ser altas, las pérdidas también pueden serlo¹².

De ahí que el trabajo que desempeña desde hace pocos años el Servicio de Rentas Internas -SRI- es digno de apoyo. Entre 1999 y 2000, para poner un ejemplo, aumentó la recaudación del Impuesto al Valor Agregado -IVA- en 2.3% del PIB, equivalente a 320 millones de dólares. Antes de que esta entidad autónoma entrase a prestar su contingente, en el país se registraba alrededor del 60% de evasión en este impuesto. Cuando cualquier ciudadano compraba un artículo, pagaba al vendedor un valor adicional del 10% sobre el precio, pero éste nunca llegaba al Estado. Es decir, parte de los tributos estaba “privatizada” y servía para engrosar los excedentes de ciertos empresarios.

Pese a los continuos embates que ha enfrentado el SRI por parte de los sectores acostumbrados a no cumplir con su deber ciudadano de tributar, los ha sorteado y ha presentado, cada año, mejores niveles de recaudación. Aún es necesario desplegar esfuerzos en lo que concierne al impuesto a la renta, que muestra un monto reducido de recaudación con relación al resto de tributos. Además, es de esperar que las aduanas también pasen a depender del SRI, pues la privatización de ese servicio no ha contribuido a incrementar los ingresos fiscales provenientes de los derechos de importación. Baste notar que

12. Fue por ello que hace algunos años se creó el Fondo de Estabilización Petrolera, que en sus inicios contenía importantes elementos para mitigar los efectos de las fases desfavorables en el precio del petróleo. Es decir, todos los excedentes generados cuando el precio del barril sobrepasaba al establecido en la Proforma del Presupuesto, se acumulaban en ese fondo que actuaba cuando dicho precio estaba por debajo. Era una forma de prevenir crisis de ingresos fiscales. Sin embargo, ese proyecto inicial fue “contaminado” por las preasignaciones, con lo que en lugar de que los excedentes fuesen destinados a contingencias, se repartieron entre unos pocos beneficiarios. Por tanto, nunca se logró organizar un esquema que modulase las consecuencias negativas derivadas de las reducciones inesperadas en el precio del petróleo.

Ingresos del presupuesto del gobierno central -porcentaje del PIB-									
	Total ingresos	Petroleros	Total	A las import.	A la renta	Al valor agregado	A los consumos especiales	Otros	ICC
1987	13,2	5,0	8,0	2,3	1,4	2,6	0,8	1,0	-
1988	13,8	5,5	8,0	2,2	1,2	2,7	0,5	1,6	-
1989	16,2	7,6	9,0	2,1	1,7	2,8	0,6	1,3	-
1990	16,5	8,4	8,0	2,0	1,2	2,9	0,8	1,2	-
1991	14,7	6,9	8,0	1,7	1,3	3,0	0,8	1,1	-
1992	16,1	7,9	8,0	1,4	1,3	3,2	0,7	1,6	-
1993	15,7	7,5	8,0	1,4	1,2	3,3	0,9	1,3	-
1994	15,5	6,4	9,0	1,7	1,4	3,4	0,7	1,9	-
1995	17,5	6,6	11,0	1,6	1,9	3,5	0,5	3,3	-
1996	17,6	8,3	9,0	1,3	1,8	3,3	0,5	2,4	-
1997	17,1	5,9	11,0	1,7	1,8	3,9	0,7	3,1	-
1998	16,4	4,5	12,0	3,0	1,7	4,3	0,6	2,2	-
1999	19,5	6,9	12,6	1,7	0,8	4,0	0,5	3,3	2,4
2000	23,0	9,3	13,7	1,5	2,1	6,3	0,6	1,9	1,2
Prom.	16,6	6,9	9,7	1,8	1,5	3,5	0,7	1,9	1,8

Fuente: Banco Central del Ecuador, *Información Estadística Mensual*.

en 1999 se recaudó un 1.7% del PIB y que en el 2000 esa contribución se redujo a 1.5% del PIB, pese al crecimiento de las importaciones con relación a 1999.

Se debe reforzar la recaudación del impuesto a la renta porque es un tributo que no genera distorsiones, pues es progresivo con el ingreso de las personas, a diferencia del IVA que, por lo general, no cumple con dicha característica¹³. El rasgo general que debe guiar la política de recaudación de impuestos, es su contribución a una distribución más equitativa del ingreso.

13 En Ecuador, en la medida en que los alimentos no están gravados con el IVA, esa regresividad con relación a los ingresos de las personas es menor, pues la canasta de consumo de los estratos de menos ingresos está concentrada en los rubros exentos del pago de este tributo.

Parecería que se está superando ese viejo problema de la evasión de impuestos, lo que se ha logrado gracias a la imposición de fuertes sanciones y a la aplicación de mejores controles, antes que por un cambio en la actitud ciudadana. Con la dolarización es determinante que esta política tenga continuidad, pues la presencia de déficit fiscales tiene consecuencias mayores que en otros esquemas económicos¹⁴.

Aunque no existe evidencia empírica concluyente, la teoría sugiere que cualquier déficit fiscal produce inflación porque el faltante es financiado con emisión de dinero¹⁵. Con la dolarización se cortó de raíz la posibilidad de financiar el déficit fiscal vía emisión y en el futuro no existirán este tipo de presiones que impulsen hacia el alza la trayectoria de la inflación. Sin embargo, el desequilibrio fiscal que antes se manifestaba como inflación, se expresará ahora en términos de cantidades, es decir, con reducciones del empleo o del producto.

Como lo muestra el caso argentino, luego de que en ese país se vendieran todos los activos que poseía el Estado (empresas públicas) y esos recursos fueran rápidamente gastados, el problema permanente ha radicado en cómo asegurar los ingresos requeridos para el funcionamiento de la administración pública. Se ha intentado con una mejor recaudación y con aumentos significativos en las tasas impositivas (el IVA es de alrededor del 20%), pese a lo cual no se ha logrado equilibrar el presupuesto público. En estas circunstancias, el déficit se ha ajustado a través de un progresivo endeudamiento público, de alrededor de 10 mil millones de dólares al año que, acumulados durante el tiempo de vigencia de la convertibilidad, suman cerca de 150 mil millones de dólares. Esto ha provocado graves problemas de sostenibilidad fiscal y déficit en la balanza de pagos¹⁶. La conclusión de este ejemplo es que la política de in-

- 14 Resulta contradictorio que quienes propusieron la dolarización sean las primeras voces en oponerse al pago de tributos. Un dirigente empresarial de la Costa se ha manifestado, varias veces, en este sentido; inclusive se opone a la elevación del IVA al 15%, no porque hubiese estimado el efecto que esa medida podría tener sobre las ventas, o porque considere que es regresivo con relación a la distribución del ingreso, sino que al mejor estilo populista, se erige como vocero del pueblo, olvidando su representación empresarial.
- 15 La economía neoclásica postula que la inflación es siempre, y en todo lugar, un fenómeno monetario. Si en Ecuador la emisión cesó por completo en marzo de 2000, esta hipótesis teórica no se cumpliría. Claro que se podría afirmar que el problema radicaba en los retardos con los que actúa la política monetaria sobre la inflación; sin embargo, éste es y será un tema de permanente debate.
- 16 La situación se tornó dramática a fines del año pasado. El FMI a la cabeza de otros organismos multilaterales intervino entregando cuantiosos préstamos a la Argentina, medida calificada con el pomposo nombre de "blindaje financiero".

grosos tributarios debe ser una prioridad para que los desequilibrios que provoca el déficit no se trasladen o no se cierren en otros sectores de la economía.

Con respecto a los ingresos, el punto central en el caso de Ecuador es que éstos no queden cautivos debido a la cantidad de preasignaciones existentes, pues esto impide flexibilidad en el gasto. Otro punto crucial es que los niveles de los tributos y tasas deberían ser fijados por el Ministerio de Economía y Finanzas, sin que se requiera la aprobación del Congreso Nacional.

La flexibilidad no implica desatención a los requerimientos de algunos sectores que actualmente reciben sus ingresos instantáneamente; por el contrario, implica que serán atendidos de acuerdo a las prioridades fijadas por las necesidades del país, determinadas, a su vez, por las condiciones y desempeño de la economía. Sectores como educación, salud y salubridad, vivienda y servicios sociales merecen atención especial si es que se pretende tener una población (con mejores condiciones de vida) capaz de potenciar su trabajo.

Este tipo de gasto es parte de uno mayor, destinado a incrementar las ventajas comparativas dinámicas de la economía. Es parte porque se requiere de una profunda reforma de los rubros de egresos para destinar más recursos a la investigación y el desarrollo, que han permanecido descuidados, pese a que las universidades y escuelas politécnicas han dado muestras de dedicación con los escasos recursos disponibles. Además, es necesario dotar al aparato productivo de una infraestructura mínima, para que las actividades se puedan desarrollar sin los cuellos de botella que hoy representan la falta de carreteras, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos.

Todo esto apunta a una estrategia económica basada en la exportación de productos con alto contenido de valor agregado, pues son los que tienen mayores perspectivas en el mercado y sufren menos choques de precio o de demanda. Con dolarización, cada unidad monetaria de los Estados Unidos que ingrese a la economía es necesaria para el normal funcionamiento de las transacciones, y es por ello que la inversión pública debe destinarse a diversificar las exportaciones, dando prioridad a aquellos sectores que tienen mejores condiciones en el mercado mundial, a fin de que la oferta de dólares sea más estable.

En paralelo, se deben utilizar estratégicamente los aranceles y las salvaguardas. En vista de que las actividades productivas nacionales se enfrentan en el comercio mundial y en la competencia interna con la producción originada en países con tipos de cambio flexibles, la única manera de evitar la destrucción del *stock* de capital fijo (por la quiebra de empresas) es la utilización

de la política arancelaria¹⁷ junto con mecanismos para lograr el incremento de la productividad (lo que va ligado a la formación de capital humano a través de la educación, salud y salubridad y bienestar social).

Tanto los incrementos de la productividad como la elevación de los niveles de educación y de las condiciones de vida disminuirían los grados de inequidad y elevarían los ingresos, por lo que se ampliaría la base de contribuyentes.

Si se considera que tanto los ingresos como el destino del gasto deben ser flexibles, es necesario analizar con más detenimiento los efectos macroeconómicos que tendrían esas acciones. ¿Es indiferente que en una etapa de recesión se reduzcan las tasas impositivas o se amplíe el gasto? Al contrario, si el ingreso generado por la economía está muy cerca de su potencial, ¿tiene el mismo efecto un incremento de los impuestos que la reducción del gasto para “enfriar” a la economía? Este es el tipo de dilema que deberá resolver una política fiscal proactiva. En general, la modificación de las tasas impositivas provoca reacciones distintas a las variaciones en el gasto, pues mientras las tasas tienen efectos globales, el destino del gasto público tiene una dirección concreta, por lo que incide en determinados sectores.

Este conjunto de políticas requiere el fortalecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas, con el propósito de que diseñe y ejecute las medidas adecuadas a la situación del ciclo económico. Para que sea efectivo, dicho fortalecimiento técnico con capacidad de previsión económica y análisis del ciclo, debe ir acompañado de la flexibilización de ingresos y gastos, pues, caso contrario, el país estaría “en el peor de los mundos” en materia de política económica: ningún sistema económico podría conseguir el equilibrio con una política fiscal inflexible y sin contar con la políticas monetaria y cambiaria (que de hecho no existen en este momento).

Además de los enunciados, dos elementos pueden atentar contra el nuevo estilo de política fiscal que requiere la dolarización: la abultada deuda pública y los costos asociados con el proyecto de autonomías.

17 Esa opción, no obstante, sería grave para los propósitos de integración en el marco de la Comunidad Andina de Naciones y podría causar divergencias con la Organización Mundial de Comercio -OMC. Un tema de análisis muy importante en el contexto de la dolarización, es la vigencia de los acuerdos de integración; esa medida extrema no sólo dejó al país sin política monetaria autónoma, sino también con grandes inflexibilidades para lograr constituir una zona de integración como la Andina, que pretende llegar al nivel alcanzado por la Comunidad Económica Europea. En esta perspectiva, la dolarización también asestó un duro golpe al ideal bolivariano.

Es necesario repensar una vía para la reducción de la deuda pública a niveles menores de los que exhibe ahora. Su servicio es el principal destino de los recursos fiscales, lo cual impide que el gasto se traslade a la acumulación de capital humano y físico¹⁸. Por ello, una política de largo plazo debe considerar mejoras en la recaudación de impuestos para incrementar la tributación interna y, al mismo tiempo, la paulatina reducción de la deuda externa a niveles aceptables o sostenibles. También merece atención urgente la solución de la crisis bancaria, pues en el 2000 se inyectaron más recursos para sostener a los dos bancos abiertos con administración de la Agencia de Garantía de Depósitos -AGD-, con lo que se está demostrando que no se cumplió a tiempo con la premisa de minimizar los costos asociados con las crisis bancarias.

En cuanto a las autonomías, sin considerar la viabilidad y trascendencia que podrían tener, es el peor momento para aplicarlas. Aún no se conoce con exactitud el funcionamiento de la economía con dolarización, tampoco existe un modelo teórico que facilite su análisis. Por el momento, la política fiscal requiere, en primer lugar, levantar las trabas e ineficiencias que ha mostrando (inflexibilidades, evasión, etc.) y superarlas, para luego considerar la mejor vía por la cual se puedan delegar funciones públicas a los municipios y consejos provinciales.

Si no se da espacio a la consolidación de una nueva política fiscal, los costos y cambios administrativos que conlleva cualquier proyecto de autonomías podría entorpecer gravemente la dolarización, con consecuencias para todo el sistema económico¹⁹. Por tanto, se debe actuar con base en estudios técnicos minuciosos dentro de un plan de mediano plazo (5 a 7 años), a fin de realizar el monitoreo permanente de las bondades de las autonomías y de los límites del proyecto, evaluados en el contexto de desequilibrios regionales y/o provinciales que podrían provocar la dolarización y el propio proyecto de las autonomías.

18 Además que implica un constante flujo de dólares hacia el exterior, lo cual reduce la cantidad de dinero disponible internamente.

19 Es preferible que en este campo se tomen las decisiones paso a paso, meditando exhaustivamente las consecuencias de cada uno, para evitar precipitar al país un irreversible proceso de disolución.

También son necesarios los fondos de estabilización²⁰

A más de los cambios señalados en la política fiscal para viabilizar el nuevo modelo, cabe agregar la necesidad de crear fondos de contingencia (o emergencia) que reduzcan las posibles consecuencias adversas que podría tener la dolarización sobre ciertos estratos y sectores de la población.

El hecho es que los desequilibrios, sobre todo los del sector externo de la economía, se trasladarán directamente al empleo. Puesto que la cantidad de dinero de la economía depende del desempeño del sector externo; es decir, de los dólares que ingresan al país por el saldo neto de exportaciones (exportaciones menos importaciones), por la prestación de servicios en el exterior, por las transferencias de dinero de los ecuatorianos residentes en el exterior, por inversión extranjera directa o por endeudamiento adicional neto (nueva deuda menos los pagos por compromisos anteriores), esos recursos son los que permiten el funcionamiento de la economía²¹; si este sector enfrenta una coyuntura adversa, se contrae la cantidad de dinero de la economía, lo que dificulta el crecimiento del producto por encima del límite que impone esa cantidad de dinero, por lo que se provoca la recesión y la reducción de la inflación²². Ésta ha sido la historia argentina en los últimos años, pues se ha reducido la inflación, pero como contraparte, ha crecido el desempleo²³.

De ahí que un seguro de desempleo sea un primer fondo necesario para la estabilidad del sistema y para prevenir reacciones sociales de consecuencias imprevisibles. Obviamente, se puede argumentar que un seguro de este tipo debió existir siempre en Ecuador, al estilo del que tienen los países desarrollados. Sin embargo, con dolarización los procesos pueden ser más dramáticos puesto que puede ocurrir el siguiente círculo vicioso: contracción de la canti-

20 Para un marco más completo sobre los fondos de estabilización con los que debería contar Ecuador, consúltese el trabajo de los técnicos de la Dirección General de Estudios del BCE (2000). Algunas de las ideas expresadas en esta parte se suman a esa reflexión.

21 Para cualquier sistema económico, debe existir una cantidad de dinero suficiente para que la producción se realice. Caso contrario, existe contracción monetaria o de la cantidad de dinero, lo que genera recesión y, por lo regular, reducción de la inflación. El problema grave de la dolarización es que no se conoce la cantidad de dinero que existe en la economía y si es suficiente para que la producción se realice.

22 A diferencia de esquemas menos rígidos, con la dolarización la economía puede estar en recesión y producirse un nuevo ajuste porque se dio una contracción monetaria, lo que ahonda el ciclo depresivo.

23 Los desequilibrios monetarios se manifiestan en el desempleo.

dad de dinero²⁴ › reducción del crecimiento económico › aumento del desempleo › reducción de las exportaciones › nueva contracción de la cantidad de dinero › nueva caída del producto › más desempleo²⁵. Este fondo contingente podría formar parte de un reforzado y ampliado “fondo de solidaridad”.

Otro hecho que resulta preocupante con dolarización es el relativo al desarrollo desigual de ciertas regiones²⁶ o provincias. En los EE.UU. existen graves diferencias regionales, lo cual se puede comprobar por los niveles de ingreso per capita de su población. La diferencia entre ese país y Ecuador es que tiene la capacidad de emitir moneda, mientras que Ecuador sólo es un receptor, a través de los flujos comerciales y de capitales con el exterior. Ciertas regiones poco integradas a los mercados interno y externo, sufrirán las consecuencias de la falta de circulante, lo que las deprimirá más todavía²⁷.

A manera de conclusión

Las ideas expresadas en este ensayo tienen como propósito evitar una salida al “estilo Namibia”, de la sustitución completa de la moneda nacional por una moneda extranjera, operada con la decisión de dolarizar la economía. Retornar mediante una vía pacífica y democrática a un sistema económico flexible es una quimera, por lo que es necesario discutir y debatir los mecanismos y

24 Debida, por ejemplo, a la conjunción de factores exógenos como el derrumbe de los precios del petróleo junto con alguna plaga (no improbable en cultivos extensivos), en cualquiera de los principales cultivos de exportación.

25 Estas consecuencias pueden disminuir con un fondo de estabilización macroeconómica. Dicho fondo debería actuar con base en indicadores adelantados que midan la cantidad de dinero de la economía, a través de la inyección de recursos para inversión productiva (en bienes de capital e infraestructura), para apoyar mejoras en la productividad y, en casos extremos, para subsidiar temporalmente a algunos productos de exportación. Un fondo que actúe en este sentido debería ser administrado por el Banco Central del Ecuador, entidad que se encargaría de prever situaciones adversas para inyectar recursos a la economía con los recursos de ese fondo.

26 No se emplea el término “región” a la usanza tradicional, es decir: Amazonía, costa y sierra. Se considera como región a una zona que comparte similares estructuras productivas.

27 En Ecuador, aún se mantienen en circulación cerca de 10 millones de dólares en sucres. Con seguridad, quienes los utilizan, habitan en zonas rurales apartadas y poseen bajas dotaciones de dinero; con la inflación de los últimos dos años (60% en 1999 y 91% en 2000), se redujo significativamente el poder de compra de quienes conservaban moneda nacional para llevar a cabo transacciones comerciales con el resto de la economía. Un escenario probable es que esos sectores poblacionales profundicen o revivan prácticas de trueque o que la falta de circulante los vuelva cada vez más autárquicos, a menos que opere alguna medida para transferir mayores cantidades de monedas y billetes hacia esas zonas.

políticas óptimas para evitar que este nuevo “modelo”, que a primera vista aparece como mucho más excluyente, provoque más desajustes sociales y económicos de los que ha soportado la mayoría de la población en Ecuador republicano.

De ahí que una de las conclusiones que se puede extraer de lo expuesto, radique en la necesidad de que la política fiscal sea proactiva. Ello no implica solamente un diseño adecuado del destino del gasto público en concordancia con la situación general de la economía, sino también la posibilidad de aumentar o disminuir las tasas de los principales tributos cuando sea necesario. Su viabilidad significa un cambio radical que involucra al Ministerio de Economía y Finanzas, a la ciudadanía y, de manera general, a una propuesta de construcción de una sociedad distinta en términos de equidad y justicia.

Para que ello sea viable, es una condición necesaria el fortalecimiento técnico del Ministerio de Economía y Finanzas y, aún más, la creación de un consejo económico que dicte las medidas de política fiscal necesarias para cubrir los desbalances monetarios que puedan generarse en el esquema de dolarización. En el mismo sentido deberá actuar el Banco Central del Ecuador, que sería miembro de dicho consejo²⁸, a fin de realizar labores de monitoreo del mercado monetario, con el propósito de alertar sobre la posibilidad de que se provoquen situaciones adversas, y sería la entidad encargada de la administración de los fondos de contingencia.

Aún no se conoce cuál será el destino de los recursos que mantiene el sector público no financiero en el Banco Central del Ecuador. En esta entidad los depósitos están considerados parte constitutiva de la Reserva Líquida de Libre Disponibilidad; en la práctica, se ha convertido en una especie de “colchón” que hace aparecer a las reservas internacionales mucho más grandes de lo que en realidad son, creando la ilusión de fortaleza de la dolarización. Es por ello que la administración de estos fondos debe merecer planificación y estrategia adecuadas, para su utilización.

La camisa de fuerza que impone la dolarización en el mercado monetario, debe ser relajada por acción de la política fiscal. Como se ha hecho explícito a lo largo del artículo, se debe establecer un consenso alrededor de la gestión

28 El actual Directorio del Banco Central del Ecuador debería desaparecer porque carecer de funciones específicas. Ésta sería una consecuencia lógica de la auto-amputación de manos por parte de ese organismo colegiado, cuando decidió apoyar el proyecto de dolarización, a pesar de su autonomía legal reforzada por los estudios y alternativas presentados por los técnicos del Banco Central del Ecuador.

de esta política a fin de que el sacrificio que impone la dolarización no sea asumido, como siempre, con mayor marginación y pobreza. Si es que los hechos se suceden de esa forma en el futuro, se podrá comprobar que quienes decidieron aplicar esa medida extrema y quienes la apoyaron, lo hicieron considerando únicamente intereses particulares de corto plazo, en lugar de una “transformación estructural”²⁹ que modernice las relaciones del sistema³⁰.

Por otra parte, es hora de rediseñar el esquema orgánico-funcional del área económica del Estado y las leyes y reglamentos que lo conforman, pues las normas e instituciones fueron creadas en el marco de un sistema distinto. En este conjunto de reformas se debe incluir a la Constitución Política, pues en ella se consagra que la moneda de curso legal y con poder liberatorio es el sucre.

Si no se definen claramente estos aspectos, puede haber costos muy altos para la economía en el futuro. Sin embargo, cabe preguntar ¿estas indefiniciones son acaso “puertas abiertas” para que los grupos de presión vuelvan a utilizar los fondos públicos cuando la situación lo requiera?

Al contrario de los “promotores” de la dolarización que solamente realizan propuestas para el corto plazo y para alcanzar beneficios sectoriales, quienes se opusieron a ella tienen ahora el deber de imprimirle algún grado de racionalidad. Este ensayo tiene ese propósito.

29 Esa camisa de fuerza implica, entre otras cosas, que se abandonen las prácticas de obtención de rentas por medios no productivos, que en Ecuador no se pueda considerar más la socialización de las pérdidas privadas como acto lícito y económicamente necesario, en fin, que los empresarios tengan características “schumpeterianas”.

30 Se emplea el término modernización en la misma acepción de progreso, es decir que se consideran no solamente crecimiento económico, sino también transformación ética en lo cultural y práctica democrática en lo político.

Bibliografía

- Arteta, Gustavo y Pablo Samaniego (2001). "Patrimonio del Estado y Sostenibilidad en el Ecuador". Trabajo presentado al Banco Mundial.
- Oleas, Julio (2001). "Del libertinaje financiero a la pérdida del siglo monetario: una visión macroeconómica". En Salvador Marconi, ed. *Macroeconomía y economía política en dolarización*. Quito, UASB/ILDIS/Abya-Yala.
- Técnicos de la Dirección General de Estudios del Banco Central del Ecuador (2000). "Sistema Integral de Estabilización y Desarrollo". *Apuntes de Economía*, 13.