

¿Cuáles son las funciones del Estado en la economía? ¿Cuáles deberían ser? El Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010 (PND), presentado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), no oculta que en los próximos años la intervención del Estado en la economía será mayor. Las metas (fines) de desarrollo son deseables, pero hay diferencias en las políticas y estrategias (medios) para alcanzarlas. Tal como está planteado el plan, ¿es viable su ejecución?, ¿cuáles podrían ser los resultados en el largo plazo bajo un escenario conservador?, ¿será que las innumerables ofertas sociales se concretan más allá del discurso político?

Considerando las principales fallas del Estado en el pasado, producto de su intervención inadecuada en la economía y su reducido control de la burocracia, y las principales fallas de

mercado, producto de fallas de la competencia y la configuración de mercados incompletos, ¿cuáles deberían ser las funciones del Estado? ¿Cuál es el equilibrio óptimo y deseable entre el mercado y el Estado? En el artículo publicado en el número anterior de GESTIÓN (“El Plan de Desarrollo apunta a un sistema económico ‘solidario y sostenible’”, N° 161, noviembre de 2007), se expusieron las políticas planteadas en el PND que, según Senplades, permitirán establecer un sistema económico solidario y sostenible, es decir, las pistas de lo que en términos prácticos supondría el “socialismo del siglo XXI”. Ahora se presentan los aspectos generales que podrían condicionar la ejecución del mismo y, por tanto, alcanzar las metas deseadas.

Rescatando el papel del Estado en la economía

El PND parte de la premisa de que es el Estado el actor económico encargado e interesado en impulsar un proceso de desarrollo nacional sostenible y equitativo. Esto se concreta en la recuperación del papel planificador del Estado en todos los ámbitos, pues el PND considera que el mercado ha sido incapaz de asignar eficientemente los recursos y, por tanto, asegurar el desarrollo humano.

Así, la intervención del Estado en la economía solidaria implica, entre otras cosas:

1. Mayor inversión estatal en sectores estratégicos como electricidad, explotación y refinación de petróleo;
2. Regulación de la estructura industrial mediante la promoción de normas de competencia, para evitar la concentración de los medios de producción en la estructura industrial;
3. Promoción de programas de compras públicas como medio para reactivar la producción interna;
4. Mayor inversión social.

La economía solidaria y sostenible implicaría también:

- la promoción de acuerdos entre las fuerzas productivas nacionales,

- el desarrollo rural y aseguramiento alimentario,
- el fortalecimiento de las cadenas productivas con miras a reducir la intermediación,
- una política tributaria discrecional con incentivos temporales para las nuevas empresas,
- un sistema tributario basado en impuestos directos articulados a inversiones públicas.

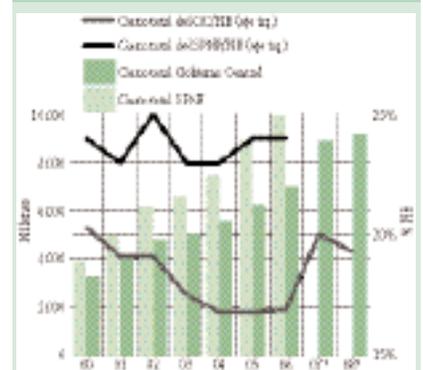
Todo coordinado y ejecutado mayormente por el Estado.

El tamaño del Estado

¿Qué tamaño tiene el Estado en la economía ecuatoriana?, ¿qué tamaño debería tener? No hay un método definido del cálculo real del tamaño del Estado. Algunos analistas lo miden según el número de empleados estatales, otros según el gasto total del Estado con respecto al PIB o según las inversiones realizadas. Sin embargo, eso no refleja la eficiencia del aparato estatal.

Entre 2001 y 2006, el gasto total del sector público no financiero (SPNF) creció a una tasa promedio anual de 17% y el gasto total con respecto al PIB se mantuvo en alrededor de 24% (Gráfico 1). Este año, el manejo fiscal se ha caracterizado por un sostenido aumento del gasto público vía decretos de emergencia. A lo que, en los próximos años, se sumarían las reformas de la Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, que buscan flexibilizar

GRÁFICO 1
TAMAÑO DEL ESTADO EN 24%
Y DEL GOBIERNO CENTRAL EN 20%



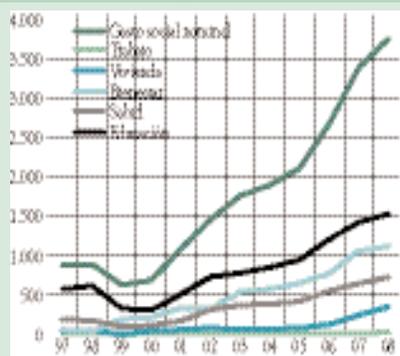
* PRESUPUESTO CODIFICADO 2007 Y PRO FORMA PRESUPUESTARIA 2008.
FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.

el gasto. El reto será que la calidad del gasto y los efectos del mismo sobre la reducción de pobreza primen sobre la cantidad monetaria del mismo, situación que no se ha observado en años anteriores (Gráfico 2).

Inversión pública como motor de crecimiento: ¿de dónde provendría?

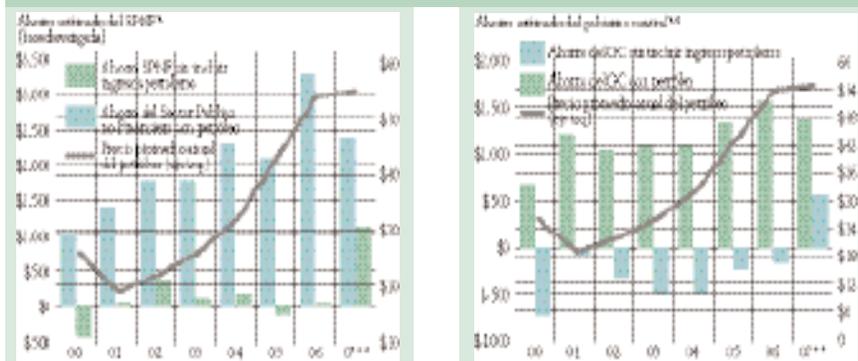
El PND se sostiene sobre una importante participación estatal mediante inversión pública. Así, según la Senplades, el plan requeriría de políticas orientadas a incrementar el ahorro interno privado, incrementar el ahorro primario del gobierno y lograr el uso efectivo de fuentes adicionales de ahorro interno público como los fondos del Feiseh, fondos del IESS,

GRÁFICO 2
GASTO SOCIAL AUMENTA...
LA CALIDAD ES CLAVE
(MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: EL GASTO SOCIAL EN LA PRO FORMA 2008, UNICIEF.

GRÁFICO 3
ALTA DEPENDENCIA DEL PETRÓLEO



* EL AHORRO ESTIMADO SE CALCULA A PARTIR DE LA ECUACIÓN CONTABLE AHORRO = INVERSIÓN, DE DONDE SE DEDUCE QUE EL AHORRO ES LA DIFERENCIA ENTRE LOS INGRESOS TOTALES Y LOS GASTOS CORRIENTES, Y LA INVERSIÓN CORRESPONDE AL GASTO DE CAPITAL MÁS EL SUPERÁVIT O DÉFICIT.

** PRIMER SEMESTRE DE 2007.

** HASTA EL PRIMER SEMESTRE DE 2007, PARTE DE LAS EMERGENCIAS DECRETADAS AÚN NO SE DESEMBOLSABAN.

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.

RECUADRO 1

¿QUÉ ES UN ANÁLISIS DE CONSISTENCIA MACROECONÓMICA?

El análisis de consistencia macroeconómica busca comprobar que las restricciones presupuestarias de la economía se cumplan. Senplades realiza este análisis a partir del “enfoque de tres brechas”, formula tres escenarios (base, optimista y pesimista) y estima los probables aumentos de la inversión pública y el financiamiento requerido. El modelo pone énfasis en las restricciones de ahorro interno y externo (en particular en el plano fiscal) que enfrenta el crecimiento de la economía ecuatoriana. Dados esos niveles de ahorro, ajusta el ahorro privado para que el ahorro total sea consistente con la inversión agregada de la economía, tal ajuste puede imponer límites a la expansión del consumo.

FUENTE: SENPLADES.

entre otros (pág. 304, PND). En 2008, los ingresos petroleros para el Estado serán mayores, debido particularmente a los altos precios del petróleo en el mercado internacional y al decreto 99-1 —que modificó la participación de las ganancias petroleras extraordinarias para el Estado, antes de hasta 50% y ahora de 99%— lo que daría alrededor de \$ 800 millones adicionales al año.

Según el secretario de Planificación **Fander Falconí**, “toda la inversión social tiene que ser financiada por recursos propios, ingresos permanentes tienen que financiar gastos permanentes”. Los ingresos petroleros no son permanentes. Estos recursos representan 20% del PIB y tradicionalmente han financiado buena parte del presupuesto del gobierno central, reflejando una

alta dependencia del petróleo de la economía ecuatoriana (Gráfico 3).

En principio, el financiamiento externo no sería necesario. Pero, ¿y si el ahorro público interno es insuficiente para financiar este plan y otros más del gobierno?, ¿será el Banco del Sur el potencial financista?, ¿será que el ahorro privado ayudará a sostener el plan del gobierno?

En todo caso, el Análisis de Consistencia Macroeconómica realizado por la Senplades concluye que “si el plan se ejecuta, el importante incremento de la inversión pública tendría efectos positivos en la tasa de crecimiento de la economía, los cuales podrían incluso ser mayores al incrementarse la eficiencia de las inversiones. Sin embargo, la ejecución del plan implicaría un deterioro más pronunciado de la balanza de pagos y mayores requerimientos de ahorro y financiamiento externo, lo cual resultaría en un incremento mayor de la relación deuda/PIB (sería superior a 50% en 2010). Además, es importante considerar que, para sostener el aumento de la inversión pública, no bastaría con el incremento del ahorro externo, sino que debería crecer el ahorro privado. Pero si el ahorro privado no se incrementa, el que debería aumentar es el ahorro público” (pág. 303, PND). Así, según el análisis de consistencia macroeconómica, con la aplicación del PND la economía crecería 4,7% en 2010 y, si el plan no se ejecuta, la economía crecería cerca de 4%.

¿Y los requerimientos adicionales de inversión?

El subsecretario de Inversión Pública, **Diego Martínez**, explica que el análisis de Consistencia Macroeconómica realizado para el PND estudia las posibilidades de financiamiento y ahorro

del plan con la inversión pública prevista y sus efectos en los próximos años, si el PND se implementa. Agrega que se trata de un cuadro de cuentas de los cuatro sectores de la economía, a partir de un análisis del ciclo económico en los últimos cuatro años. El análisis

no incluye los subsidios, pues se desconoce el valor exacto pero se estima que para 2007 el subsidio a los combustibles bordearía los \$ 3.000 millones (6,8% del PIB). Martínez argumenta que esto no impide que las cuentas cuadren. Sin embargo, al no incluir subsidios, el

RECUADRO 2

"SE VUELVE AL MANEJO DE ECONOMÍA POLÍTICA DE ANTES DE 1982, CON RENOVADOS BRÍOS Y MEJOR NIVEL TÉCNICO": SPURRIER

La nueva estrategia de desarrollo propone poner punto final al período de apertura que, iniciado en 1982, nunca se completó ni se aplicó con decisión. Significa el retorno al manejo de economía política que existía antes de 1982, con renovados bríos y mejor nivel técnico. El primer objetivo es la reducción, mejor aún, eliminación, de las diferencias sociales. Este objetivo tiene absoluta prioridad, dejando en segundo plano el crecimiento y reducción de pobreza. Llama la atención, y parece difícil de lograr, crear un nuevo tipo de ser humano, motivado a trabajar no por los beneficios que pueda lograr para sí, sino para la sociedad. Las personas así son excepciones. Ese objetivo es utópico y arriesga el éxito del plan. En el modelo nekeynesiano que sigue el gobierno, es indispensable mayor intervención del Estado. Pero sería un desperdicio invertir en áreas en que lo puede hacer el sector privado.

Dentro del esquema de economía política institucionalista que sigue el Estado, la inversión extranjera solo debe ser complementaria a la nacional, y no debe permitirse cuando entra en sectores donde compite con la nacional. Es lógico que se plantee aprobarla en la medida que no afecte la nacional y favorecerla cuando conlleve una transferencia tecnológica.

Conjugar la inversión social sin alterar el orden en el manejo de las finanzas públicas parte del eficiente uso de los recursos. Un aumento de salarios del magisterio no es suficiente para garantizar un mejor nivel de la educación que imparten los colegios fiscales. Se requiere un sistema en que los maestros estén mejor capacitados y rindan cuentas.

Políticas de endeudamiento externo supeditado a inversión social y productiva son riesgosas, pero para el gobierno es un riesgo cal-



Walter Spurrier
Editor General de Análisis Semanal

culado: que esta vez el endeudamiento exterior resulte en un incremento en la producción que a su vez genere los ingresos para pagar la deuda y que quede dinero encima. Es posible, en la medida en que la inversión de los fondos estatales rinda los resultados buscados y haya un uso eficiente de recursos. La oferta social al momento es exageradamente alta, y para que sea sustentable será necesario eliminar el subsidio a los combustibles. Por el lado de ahorro e inversión estatal, el gobierno está comprometiendo importantes recursos: los ingresos petroleros que se reciben hoy, gracias al alto precio del petróleo; la caducidad de la OXY; el reparto 99-1; los fondos del IESS, a invertir en proyectos públicos; los recursos del

endeudamiento agresivo. Hay dos puntos que faltan:

1. Eliminar o reducir los subsidios a los combustibles, ya que el Estado puede dar un mejor uso a esos \$ 3.000 millones, en inversión social y productiva.
2. Un marco seguro y confiable a la inversión privada, ya que si ésta sigue inhibida, no habrá monto de inversión pública que pueda dinamizar la economía.

La reactivación de la demanda interna, mediante un sistema de compras públicas, está dentro de una estrategia global. Las ventajas son el fomento a la producción nacional, con lo que las compras públicas inciden en el crecimiento de la economía y en la generación de empleo. El riesgo es la adquisición de productos de inferior calidad y mayor precio, resultante de la menor competencia, al marginarse a los suministradores del resto del mundo.

En petróleo se estipula todo lo que se tiene que hacer para modernizar el sector estatal. Definitivamente se requiere una ley petrolera más sencilla que la actual. Es decisión del gobierno prescindir o, al menos, no dar prioridad, a la apertura de nuevos frentes de exploración petrolera a través de la inversión privada de riesgo.

La modernización del aparato productivo y financiero privado por sí mismo es positivo; se nota un énfasis importante en favorecer la asociatividad de las pequeñas empresas. ¿Qué implica "modernizar las cámaras de la producción"? Éstas son asociaciones de empresas privadas. En la unificación de las bolsas de valores, habría que buscar el mecanismo para hacerlo, sin que eso signifique, a través de la intervención del Estado, afectar a una de las dos ciudades donde hay bolsas de valores, pasándola a un segundo plano como centro de financiamiento empresarial. La fusión de la Superintendencia de Bancos con el Banco Central parece positivo, pues hoy hay dos cuerpos (Directorio del BCE y Junta Bancaria), en cuyas atribuciones hay algo de traslape.

Soledad Mora.

ahorro previsto para financiar el aumento de las inversiones públicas estaría sobreestimado, puesto que los recursos del Estado disponibles para invertir serían menores. Esto pone en duda la consistencia del análisis y, por tanto, la sostenibilidad de las ofertas sociales planteadas en el plan. Para **Walter Spurrier**, “la oferta social al momento es exageradamente alta y para que sea sustentable será necesario eliminar el subsidio a los combustibles. En ahorro e inversión estatal, el gobierno está comprometiendo importantes recursos” (Recuadro 2).

La aplicación del PND costará alrededor de \$ 4.400 millones hasta 2010. A esto se suma un requerimiento adicional de inversión de \$ 4.477 millones (Cuadro 1). Este monto no está presupuestado y las posibles fuentes de financiamiento serían la gestión de los recursos de la seguridad social, la Reserva Internacional de Libre Disponibilidad y la redefinición y refocalización de subsidios, entre otros nombrados anteriormente. Por otro lado, los grandes proyectos de inversión podrían necesitar financiamiento externo. De hecho, según Senplades, bajo un escenario base la aplicación del plan supondrá un aumento de la relación de la deuda externa total con respecto al PIB de 44% en 2007 a 51,7% en 2010, con un mayor peso de la deuda externa pública.

Las empresas en el sistema económico y solidario

El Plan Nacional de Desarrollo considera a las empresas como motores del crecimiento económico. Aclara que

para que sus actividades se concreten en desarrollo humano es necesario conjugarlas con un Estado capaz de conducir independiente y democráticamente la gestión de lo público a base de un ordenamiento territorial organizado a partir de la realidad productiva de las distintas zonas geográficas. ¿Qué opina el sector privado? Para **Sebastián Borja**, presidente ejecutivo de la Cámara de Industriales de Pichincha, “tanto el mercado como el Estado son instituciones imperfectas. Para generar mayor bienestar se requiere que se complementen” (Recuadro 3).

El crecimiento económico impulsado por las empresas es una condición necesaria, porque permite que haya más que repartir, pero insuficiente, pues la disponibilidad de recursos adicionales no garantiza que éstos se traduzcan en desarrollo humano.

Políticas de inversión preocupan al sector privado

Es evidente que una menor inversión privada tiene efectos en el crecimiento económico y podría generar problemas en el desarrollo económico. Ante la incertidumbre de lo que podría pasar en la Asamblea Constituyente, los agentes económicos han decidido postergar sus decisiones de inversión. Entre abril y junio de 2007, hubo una notable desaceleración de la inversión (medida como Formación Bruta de Capital Fijo, FBKF). Ésta decreció en -2,29% trimestral (la mayor contracción trimestral desde el segundo trimestre de 2003) y -1,9% anual. No

RECUADRO 3

“LAS POLÍTICAS PLANTEADAS NO LOGRARÁN ARTICULAR AL SECTOR PRIVADO CON EL GOBIERNO”: BORJA

El país requiere adoptar políticas enfocadas en estabilidad macroeconómica y equidad social, enmarcadas en un ambiente transparente. Las políticas planteadas (en el PND) no articulan el rol complementario del sector privado y el gobierno. Hay inconsistencias en el diagnóstico, políticas, estrategias y metas. Una de las más llamativas es el rol de direccionador y planificador de la actividad económica que busca tener el gobierno mediante “inversión selectiva”. Esto tendrá efectos totalmente contrarios a los que se plantean. Las políticas deberían estar acompañadas de metas e indicadores de fácil medición, cuantificables y definidos en un período de tiempo. Los procesos de cambio exitosos se han construido sobre la base de consensos, fomentando la inversión, la seguridad jurídica, el respeto a las libertades, etc. El presidente de la República, en declaraciones públicas, ha manifestado su voluntad para conversar con el sector privado, pero los consensos, además del diálogo, se construyen sobre el respeto a las diferencias.

Cerca de las tres cuartas partes del aumento del gasto de la pro forma 2008 es incremento de gasto corriente. Eso no tiene incidencia en la superación de pobreza ni en la acumulación de capital humano o físico. Se están utilizando los excedentes petroleros para financiar el presupuesto. Pese a ello, el déficit aumenta 67% con relación a 2007.

La IED se ha reducido 69% entre 2003 y 2007. Eso evidencia la falta de confianza existente en el país. El Estado debe garantizar un ambiente adecuado para la inversión privada externa y nacional. El riesgo país del Ecuador en septiembre fue 2,5 veces más que el promedio de América Latina, lo que influye en las decisiones de inversión y encarece el financiamiento.

El Estado debe regular y corregir las imperfecciones del mercado, pero no intervenir en la actividad económica; debe también fomentar el ahorro nacional; proveer infraestructura básica; redistribuir la riqueza; garantizar un adecuado ambiente de negocios y generar condiciones de competencia para que se

CUADRO 1
REQUERIMIENTO ADICIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA PND
(MILLONES DE DÓLARES)

Proyectos	2007	2008	2009	2010	Total	%
Proyectos sociales	1.212,2	1.212,2	1.212,2	1.212,2	4.849,0	37,9%
Proyectos eléctricos	509,4	612,8	1.463,6	1.158,5	3.744,4	29,3%
Proyectos petroleros	816,6	847,2	847,2	847,2	3.358,2	26,3%
Proyectos productivos	89,3	89,3	89,3	89,3	357,4	2,8%
Proyectos ambientales	53,5	53,5	53,5	53,5	213,9	1,7%
Proyectos de vialidad	44,8	44,8	44,8	44,8	179,3	1,4%
Otros proyectos	18,7	19,0	18,9	18,9	75,6	0,6%
Total inversión pública	2.744,7	2.878,9	3.729,6	3.424,6	12.777,8	100,0%
Requerimiento adicional	1.044,7	928,9	1.529,6	974,6	4.477,8	35,0%

FUENTE: PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

OTRAS PROPUESTAS DEL SECTOR PRIVADO

- La política macroeconómica debe suavizar las fluctuaciones del ciclo económico. Una forma de hacerlo es creando fondos de estabilización.
- Acelerar la meta macrofiscal de reducción del déficit no petrolero, para eliminar la dependencia petrolera.
- Complementar el rol entre mercado y Estado.
- Fomentar acuerdo con EEUU, con apoyo del sector privado, y TLC con Europa.
- Establecer políticas para el subempleo.
- Esforzarse en la reducción de costos de producción.
- Mejorar el control del contrabando y competencia desleal.
- Realizar reformas integrales de aduanas.

desarrolle el sector productivo y así dinamizar el empleo. El sector privado debe ser el motor de la actividad económica y de la generación de empleo.

Desarrollar empresas competitivas requiere: respeto a la propiedad privada, seguridad jurídica, costos de energía, facilidad para abrir negocios, adecuada legislación laboral, impuestos, registro de propiedades, acceso a financiamiento, infraestructura adecuada, facilidades al comercio, inversión, movilidad de los factores productivos, cumplimiento de contratos, etc.

Para incentivar la competencia, atraer inversión y generar crecimiento, se requiere: un marco jurídico claro con respeto a la propiedad privada. Es factible encontrar soluciones de mercado que fomenten la competencia. Generar empleo preocupa al sector privado.

Sebastián Borja

Presidente Ejecutivo de la Cámara de Industriales de Pichincha.



Augusto Ordóñez

obstante, para 2007 el Banco Central prevé un crecimiento de la inversión en 11,3%, que se atribuye a una mayor inversión pública con respecto al año precedente. Los preparativos de la Asamblea desincentivaron la inversión: de hecho, la construcción se contrajo en -4,5% trimestral y -6,7% anual; situación que también se atribuye a la disminución de entrega de créditos para la vivienda. Entre enero y octubre, la inversión societaria alcanzó \$ 670 millones, 49% menos que en el mismo período en 2006. Según la Cepal, el Ecuador se encuentra, junto con Venezuela, entre los países que menos IED recibió en 2006, situación que según Fander Falconí se debe a que la mayor parte del capital extranjero se está dirigiendo hacia Asia, en lugar de América Latina.

Con todo, el propio secretario de Planificación espera que la inversión aumente. En el caso de la IED, dice que es absolutamente bienvenida y que se le va a dar la posibilidad de tener marcos regulatorios adecuados siempre y cuando cumpla las “éticas sociales fundamentales”: la ética fiscal (pagar impuestos adecuadamente); la ética social (que no provoque deterioros en los estándares sociales o laborales), y la ambiental (que internalice los costos ambientales). Reconoce que “la IED cumple un rol fundamental, pues no toda la actividad económica del país se puede desarrollar con recursos propios”, pero argumenta que “el Estado tiene que tener los suficientes resguardos para que esta inversión se sitúe primero en los sectores donde queremos enfocar”.

Para Borja, de la Cámara de Industriales de Pichincha, la “inversión selectiva” tendrá efectos totalmente contrarios a los que se plantean. Argumenta que “el Estado debe garantizar un ambiente adecuado para la inversión privada tanto externa como nacional y, mientras no se alcancen mayores niveles de certidumbre, la inversión continuará disminuyendo”. Para el analista Spurrier, “la inversión extranjera solo debe ser complementaria a la nacional,

y no debe permitirse cuando entra en sectores donde compite con la nacional”.

¿Cómo hacerlo realidad?

Al momento se cuenta con los lineamientos generales de lo que sería el sistema económico solidario. El gobierno aún no revela las acciones específicas de su implementación. **Katiuska King**, subsecretaria de Seguimiento y Evaluación de Senplades, explica que el plan enuncia los principios generales y adónde se quiere llegar. Agrega que traducir las políticas en acciones específicas corresponde a los ministerios, los que ya tienen en ejecución ciertos programas planteados en el PND. Para la economista King, las estrategias y acciones específicas son dinámicas, y pone un ejemplo: en la meta “reducir la tasa de interés activa”, la primera estrategia consistió en el proyecto de ley de justicia financiera, enviado por el presidente de la República. Pero como los resultados de la ley aprobada no han sido los esperados, la Asamblea Constituyente surge como otro medio para cumplir la meta. (De hecho, las políticas con respecto al sector financiero suponen cambios profundos: alta regulación del Estado y fuerte presencia de la banca pública).

Para Falconí se está planteando un gobierno abierto a las necesidades sociales, pero con una profunda responsabilidad fiscal. Sin embargo, los observadores temen que, con las reformas fiscales planteadas, si bien puede que en este gobierno no se desborde el gasto y que la inversión social prevista tenga los retornos esperados, no necesariamente los próximos gobiernos serán igual de cautos.

El Plan Nacional de Desarrollo articula la política fiscal, con la social, monetaria, externa y petrolera. Se conocen las políticas generales que aplicaría el gobierno en los próximos años, pero no las acciones específicas y, por ende, es difícil adelantar sus resultados. La sostenibilidad fiscal de los subsidios y las ofertas sociales del gobierno aún no están claras. **□**