

# Año de crisis: ¿medidas de bacheo o de largo plazo?

< POR ANA CRISTINA AVILÉS >



**D**ilucidar cuál será el comportamiento de la crisis y sus efectos es el tema más debatido en la actualidad, no solo en el Ecuador sino en el mundo. **Pablo Lucio Paredes**, en la presentación del del Instituto de Economía de la Universidad San Francisco, que preside, habla de escenarios optimistas con una crisis en forma de V, es decir, con un bache y una pronta recuperación. Otros hablan de un escenario pesimista con una crisis en L, con una caída fuerte y un largo período de estancamiento. Esta última significaría una fuerte baja en la demanda externa y, por consiguiente, una drástica disminución de las exportaciones; como consecuencia, se haría más amplia la brecha externa, las remesas se reducirían y la disponibilidad de crédito externo sería menor, lo cual pondría en peligro al sistema monetario vigente en el Ecuador,

ya que para mantener la dolarización en pie resultan vitales estas variables.

Lo que los observadores económicos se preguntan es cómo reaccionará el Gobierno a los distintos escenarios. ¿Marcarán ellos la pauta de las acciones a tomar por el Gobierno respecto a la crisis?, ¿o se encerrará en la torre de su propio pensamiento sin considerarlas?

Por ahora, no se han precisado las medidas concretas y de largo plazo que ayuden a contrarrestar los efectos de esta crisis en el país. No se ven medidas integrales que estén desvinculadas de un proyecto político o de un proceso electoral y que tomen en cuenta al Ecuador como un país y no como un Gobierno que se renueva con elecciones a los dos años y medio. Solamente se han tomado medidas de ocasión para paliar los efectos inmediatos, tales como la restricción de importaciones

por un año o el impuesto de 1% a la salida de capitales, ninguna de las cuales contribuye a una solución económica de largo plazo.

## \$ 2.500 millones de déficit fiscal para 2009

A diferencia de lo que pasa en los países industrializados como EEUU y los que conforman la Unión Europea, un impacto de la crisis financiera en el Ecuador se sentirá como consecuencia de la crisis en balanza de pagos por la cual atraviesa el Ecuador en este momento (ver artículo de **Vicente Albornoz** en este número), mas no por una crisis del sector financiero. Pero el contagio entre los distintos sectores es inminente debido a las interrelaciones que existen entre éstos; por ejemplo: los recursos generados por la actividad externa (exportaciones y remesas) son repartidos posteriormente

en la economía mediante depósitos en los bancos, pago de impuestos y dinero circulante, lo que explica que una crisis en balanza de pagos disminuye los recursos disponibles para la actividad interna.

En enero de 2008, cuando los recursos de los fondos petroleros se transfirieron al presupuesto del Gobierno central se dio paso a que el Gobierno gaste sin límites en los “proyectos” que creía conveniente. De esta manera, los ingresos de las familias y las empresas alimentaron la demanda por bienes importados. Se incrementaron los depósitos de los bancos, aumentando su capacidad de dar crédito y, por consiguiente, dinamizando la actividad económica (Gráfico 1). Sin embargo, una economía abierta, sin mayores restricciones arancelarias como la ecuatoriana, permitió que la demanda de bienes importados se incremente en niveles insospechados, creándose una especie de válvula de escape para el exceso de ingresos (Gráfico 2).

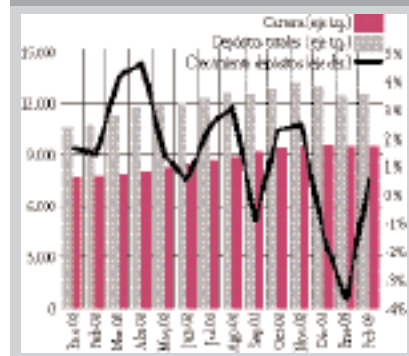
Con una crisis de la magnitud de la que se está viviendo, es de esperar que los ingresos petroleros se reduzcan a casi la mitad, en comparación con los de 2008, debido a la disminución del precio del petróleo y de las remesas que provienen principalmente de EEUU y España, países con un alto desempleo.

El efecto de estas “retroalimentaciones negativas”, como las llamó **Wilson Pérez**, profesor de economía de la Universidad San Francisco, en su conferencia *Perspectivas económicas para Ecuador en 2009*, del 3 de marzo de 2009, será la presencia de un déficit en el sector público no financiero (SPNF) en 2009 de aproximadamente \$ 2.500 millones. El financiamiento de este déficit es un tema urgente en la agenda del Gobierno del presidente **Rafael Correa** que, en el transcurso de este primer trimestre, ha recurrido a tres organismos internacionales, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y Corporación Andina de Fomento (CAF), para solicitar crédito de aproximadamente \$ 1.500

millones, de los cuales el Gobierno probablemente podrá conseguir una parte y no todo será de libre disponibilidad.

Por otro lado, el Gobierno podría acceder a un buen segmento de la Reserva Internacional de Libre Disponibilidad (RILD) correspondiente a los depósitos de la cuenta única del Tesoro; mientras que el IESS, al 31 de diciembre de 2008, contaba con alrededor de \$ 1.200 millones disponibles para financiar el Gobierno, lo que suele hacerse mediante la colocación obligada de bonos públicos.

GRÁFICO 1  
DEPOSITOS SUBIERON 24% EN 2008  
Y DISMINUYERON 4% EN ENERO DE 2009  
POR LA CRISIS (\$ MILLONES)



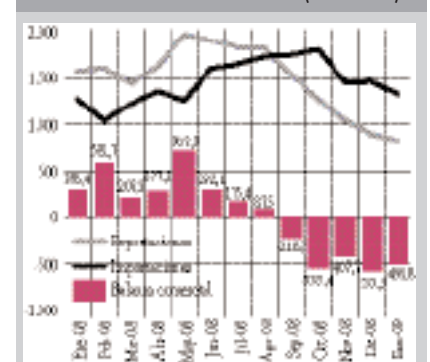
FUENTE: SUPERINTENDENCIA DE BANCOS.

Lo anterior implicaría que el Gobierno gaste todos los ahorros que el país ha acumulado a lo largo del tiempo para financiar el déficit de 2009, mientras no se ve hasta el momento la intención de generar una política de ahorro, en caso de que la crisis se extienda más allá de este año; es decir, que tenga la forma de L. Esto muestra que la política del Estado desde hace dos años no ha sido priorizar un manejo anticíclico de los recursos, ya que en momentos de bonanza económica como en 2008, cuando el precio del crudo Oriente llegó a \$ 83 el barril, el Gobierno expandió su gasto y adquirió obligaciones sociales, que son imposibles de cumplir con un precio de alrededor de \$ 35 por barril como el actual y la restricción de crédito externo hacia el país, debido a sus varios “tiros en el pie” (Recuadro).

## Balanza de pagos: un problema mayor

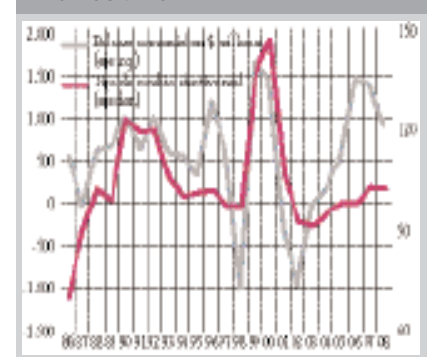
Una brecha externa comúnmente puede ser suavizada con el manejo del tipo de cambio nominal; es decir, países que tienen un régimen monetario y moneda propios pueden devaluar sus monedas para fortalecer su balanza comercial. Sin embargo, el Ecuador no tiene libertad para manejar este instrumento y se debe limitar al manejo del tipo de cambio real (TCR). En ausencia de financiamiento externo, la relación entre la balanza comercial y el TCR es directa; cuando existen problemas en balanza comercial, el TCR se debería devaluar para resolver esta brecha (Gráfico 3), pero para que esto suceda en una economía dolarizada, los precios internos deben bajar, mediante una disminución en el precio de los factores (salarios) o, si éstos son inflexibles, los precios de los bienes deben ajustarse, para

GRÁFICO 2  
IMPORTACIONES SE DISPARAN DESDE  
SEGUNDO SEMESTRE DE 2008 (\$ MILLONES)



FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.

GRÁFICO 3  
DEVALUACIONES AYUDAN A CORREGIR  
DÉFICIT COMERCIAL



FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.

lo cual puede ser necesaria una recesión. Es decir, “el PIB tendría que caer, mientras esto sucede cae la base monetaria y se contrae el crédito. Situación que empeoraría si la gente cree que la dolarización es insostenible, pues habría preferencias por mayor liquidez y salida de capitales, apuntando también a la caída del crédito. Asimismo, en caso de una deflación, la tasa de interés real subirá, afectando a la hoja de balance de las empresas”, señala Wilson Pérez, al analizar el “escenario pesimista”.

**Pablo Dávalos**, subsecretario de Finanzas en 2005, considera que las exportaciones se ubicarán cerca de los \$ 10.000 millones en 2009, lo que representa una caída de 30% con respecto a 2008, las importaciones subirán a aproximadamente \$ 18.000 millones (+2%) y las remesas bajarán a \$ 2.300 millones (-18%), lo cual generará un déficit de alrededor de \$ 8.000 millones. Mientras que el analista Lucio Paredes calcula que lo que el Ecuador dejará de recibir en 2009 serán \$ 6.000 millones, principalmente por una reducción aproximada de entre 15% y 30% en las remesas y una reducción de 50% en los ingresos por exportaciones de petróleo, mientras que las exportaciones no petroleras también se presume caerán, debido a la restricción de liquidez de los principales socios comerciales del Ecuador.

## ¿Y el Ecuador qué debe hacer?

El Ecuador debe, de manera urgente, formular un plan de recuperación de la crisis, que sea de largo plazo y desligado de intereses políticos coyunturales. Este tema ha sido discutido ampliamente entre analistas económicos, los cuales han propuesto diferentes soluciones a la crisis. Los retos económicos de la crisis internacional fueron debatidos en la Flacso el 4 de marzo de 2009.

## De vuelta a un modelo de sustitución de importaciones

El clásico modelo de industrialización por sustitución de importaciones tuvo su auge en Latinoamérica entre

## OTROS TIROS EN EL PIE

El canciller brasileño **Celso Amorim** fue el que aplicó al Gobierno de Correa la frase de que se “había disparado en el pie” al llevar el crédito del banco estatal de ese país, Bndes, a la corte internacional, disputando su legitimidad.

Se refería a que Brasil era una de las pocas fuentes de crédito que le quedaban al Ecuador y que, al ponerse en una situación poco amistosa, produciendo un litigio, sin aviso ni negociación previa por canales diplomáticos, se estaba condenando a no tener más financiamiento en un momento complicado de la economía ecuatoriana.

Pues bien, banqueros internacionales consideran como un segundo tiro en el pie la moratoria de la deuda externa, declarada en noviembre de 2008, pues crea precedentes de que el país decide por sí y ante sí dejar de pagar obligaciones externas.

Por fin, diplomáticos que conversaron con GESTIÓN consideran otro tiro en el pie la instrucción fiscal que se lleva contra los actuales alcalde, vicealcalde y un concejal en activo del Concejo de Quito y tres ex concejalas (**Andrés Vallejo, Gonzalo Ortiz, Carlos Jaramillo, Wilma Andrade, María Cárdenas y Paulina Espinosa**), relacionado con el crédito concedido a los constructores del nuevo aeropuerto de Quito. El BID habría hecho conocer de manera bastante directa que el Ecuador no se estaba ayudando a sí mismo al perseguir por razones políticas a los dignatarios, creando un precedente de inseguridad jurídica, cuando el BID es uno de los prestamistas para el nuevo aeropuerto y ha emitido varias veces certificaciones de que para el aeropuerto ni hay deuda pública ni el Municipio ha emitido ninguna garantía financiera.

1950 y 1970; sin embargo, las medidas proteccionistas que caracterizaron a este modelo demostraron ser poco apropiadas y se volvieron caducas, motivo por el cual el modelo fue dejado a un lado por estos países.

Teniendo el Ecuador una economía primaria exportadora, dependiente del petróleo y que ha descuidado sectores que aportan mayor valor agregado a la economía, la propuesta central de **René Ramírez**, secretario nacional de Planificación y Desarrollo, se enfocó precisamente en la necesidad de volver a un modelo parecido al de sustitución de importaciones como una nueva estrategia para el desarrollo, para lo cual es vital el fortalecimiento de la industria nacional.

En el Plan Nacional de Desarrollo, se concibió un nuevo modelo de acumulación, distribución y redistribución de la riqueza que toma en cuenta las necesidades de la economía ecuatoriana, “incluyendo un programa de inserción inteligente dentro de la economía mun-

dial”, según Ramírez. La nueva política industrial, publicada en el Registro Oficial el 26 de febrero de 2009, pretende cambiar el modelo actual de acumulación, apoyando principalmente al productor ecuatoriano, revirtiendo la tendencia de incremento de las importaciones, lo cual también ayudará al empleo. Por su lado, los nuevos procesos de distribución y redistribución se darán a través de políticas tributarias enfocadas a disminuir la evasión fiscal. “Es necesario distribuir creciendo y redistribuir creciendo, lo que implica que, en el proceso de producción, se dé lugar a una redistribución de los medios de producción”, dijo el secretario de Senplades.

## Buscar nuevos mercados

Sin duda, EEUU, principal socio comercial del Ecuador, que recibe 45% de las exportaciones nacionales, ha sido el país que más ha sentido los efectos de la crisis mundial, reflejada principalmente en una restricción de la liquidez. Por ello, las exportaciones hacia

este país han disminuido desde julio de 2008. En septiembre, se sintió la disminución más brusca de 37% con respecto a agosto de 2008, mientras que en enero de 2009 la disminución mensual de las exportaciones a EEUU fue de 2,7%. Por esta razón, es importante diversificar los mercados de los productos ecuatorianos, buscando nuevos destinos o potenciando algunos donde el Ecuador ya tiene presencia, como la Unión Europea, Rusia o los países asiáticos. La dependencia de EEUU solamente pone en evidencia la vulnerabilidad que tiene el Ecuador ante una crisis en ese país, por lo que la estrategia de inserción en el mercado mundial debe incluir una política que proteja a sectores vulnerables, pero que vuelva atractivo el mercado ecuatoriano en el exterior. “Jugarse por la integración regional” es una propuesta de **Alberto Acosta**, quien reconoce que la búsqueda de nuevos mercados para los productos ecuatorianos debería ser un trabajo de tiempo completo de la cancelaría.

### Conseguir financiamiento

“El país necesita mantener canales abiertos para el financiamiento externo”, según Lucio Paredes y muchos analistas. Las remesas, las exportaciones y la inversión extranjera proveen las divisas que han permitido mantener la dolarización desde 2000. Sin embargo, cuando estos rubros disminuyen por una crisis internacional como la actual y el Gobierno incrementa su gasto en casi 40% como lo hizo en 2008, solo los créditos externos pueden ayudar a solventar la falta de liquidez y a mantener la dolarización. Sin embargo, conservar este régimen monetario no es una cuestión de voluntad del Gobierno, es una cuestión de las condiciones internacionales, según lo dicho por Acosta, uno de los ideólogos de la “revolución ciudadana”, hoy alejado del Gobierno.

Otras oportunidades de financiamiento fiscal serían el cobro a los grandes evasores del Servicio de Rentas Internas, el cobro de las deudas que

mantiene la Agencia de Garantía de Depósitos y mediante las inversiones del IESS en el sector público, por ejemplo, mediante la compra de deuda pública o mediante mecanismos como el que se aprobó recientemente de la compra de la cartera hipotecaria de la banca. En caso de que la restricción de liquidez se extienda más allá de este año, se tendrá que manejar la posibilidad de una salida ordenada de la dolarización o la implementación de un esquema de bimonetarismo que sea pensado sin generar pánico, según Acosta.

### Institucionalidad y confianza

El Ecuador no se ha caracterizado por tener una institucionalidad fuerte. Debido a la inestabilidad política que ha existido en el país en los últimos diez años (desde la crisis de 1999) y al marco jurídico que ha permitido que los gobernantes de turno tengan injerencia en el accionar de las instituciones pilares de la economía. Para Lucio Paredes, en Montecristi se eliminó la poca institucionalidad que todavía quedaba en el Ecuador. “No se puede pretender reiniciar la historia del Ecuador cada cierto tiempo y que los Gobiernos —y en particular éste— crean que a partir de ellos empieza nuevamente la historia del país y que todo lo que se ha hecho antes está mal”. Es importante que el Ecuador sea capaz de generar un nivel de confianza en los agentes para que éstos tengan la voluntad de invertir en el país. Es necesario tener instituciones capaces de manejar las finanzas públicas y todas las ramas de la política (fiscal, monetaria, agraria, crediticia, etc.), y así mantener objetivos claros y concretos en torno a estos ámbitos, lo que permitirá tener un cierto nivel de continuidad en el manejo de la economía.

De esta manera se pueden generar políticas de largo plazo que prioricen el beneficio del país, que sean anticíclicas y capaces de contrarrestar de mejor manera una crisis con dimensiones como la que se está viviendo en este momento.

### Políticas del Gobierno

Miembros del Gobierno han expresado la necesidad de que el Ecuador realice cambios estructurales que ayuden a afrontar la crisis y hasta salir de la misma en mejores condiciones productivas. Sin embargo, no existen nuevas propuestas concretas, ya que desde enero de 2007 que el presidente Correa se posesionó, el país ha estado inmerso en un proceso electoral continuo.

Ni el ministro de Coordinación Económica **Diego Borja**, ni la superintendente de Bancos **Gloria Sabando** ni la gerente del Banco Central del Ecuador **Karina Sáenz**, que presentaron ponencias en el seminario *Impacto y Salidas para Ecuador y América Latina*, del 11 al 13 de marzo de 2009, formularon propuestas claras para salir de la crisis. En el tema financiero, si bien se recalcó el beneficio de la Ley de Creación de Red de Seguridad Financiera, y del paquete de medidas propuestas hace cuatro meses por el presidente Correa, el 28 de noviembre de 2008, no se hizo conocer si es que el Gobierno ha pensado en otras líneas de acción concretas a futuro para combatir esta crisis. Se habló, en términos generales, por ejemplo, de apoyar a la banca pública y de procurar el fortalecimiento del sistema financiero nacional. (Ver *Tema Central*).

Impulsar la economía popular, fortalecer la industria ecuatoriana para salir de la crisis con un sistema productivo diferente y mantener los compromisos sociales son los tres pilares de política que planteó el ministro Borja, pero sin especificar líneas de acción concretas para llegar a estos objetivos. Se hizo pública la necesidad de proteger a los grupos más vulnerables ante los efectos de la crisis, por lo que éstos no se verán afectados por la reducción de subsidios, ni porque se descuide la salud o la educación ni por las subidas drásticas de las tasas de interés, se dijo. Asimismo se recalcó en la necesidad que tiene el país de invertir en nueva tecnología y en nuevos sectores de la economía aparte del petrolero. 