

¿Cómo enfrentar las diez plagas del Ecuador?

Elementos para un programa de recuperación económica

< POR LUIS FIERRO CARRIÓN* >
 ILUSTRACIÓN: MIGUEL ANDRADE

Tras ocho años de “vacas gordas”, caracterizados por altos precios internacionales del petróleo y de otras materias primas, y por otras condiciones económicas internacionales favorables, el Gobierno ecuatoriano enfrenta actualmente múltiples retos que se pueden comparar a las siete plagas que azotaron al Egipto de los faraones, aunque en este caso son más:

- Colapso del precio internacional del petróleo, con una baja de más de 50% con respecto a los precios de inicios de 2014 (si bien algunos funcionarios han dicho que estos movimientos son impredecibles, el autor había vaticinado dicha baja en una nota publicada en esta revista en 2013, <http://goo.gl/tEuUD3>).

- Caída de otros precios de materias primas de exportación.

- Apreciación significativa del dólar de EEUU frente a otras monedas.

- Cinco volcanes en proceso eruptivo (Reventador, Cotopaxi, Tungurahua, Sangay, Wolf), de los cuales el Cotopaxi y el Tungurahua podrían generar pérdidas materiales y humanas cuantiosas.

- Vaticinio del fenómeno de El Niño como el más fuerte en la historia, amplificado por los efectos del cambio climático. Ya ha generado inundacio-

Más numerosos que las siete plagas de Egipto, fenómenos económicos y telúricos afectan al Ecuador, y se requieren cambios radicales. Este analista presenta algunos elementos para un programa de recuperación económica que debe realizarse en el corto plazo.



nes y lluvias torrenciales, probablemente su impacto será mayor en los próximos meses.

- También vinculado al calentamiento global, sequía en la Sierra, lo cual ha venido acompañado de incendios y el retraso de las siembras.

- Déficit fiscal en este año luego de un aumento excesivo del gasto público que llegó a 44% del PIB.

- Eliminación de los fondos de ahorro e inversión de los ingresos petroleros extraordinarios, pese a que, según el economista **Eduardo Valencia**, han ingresado al sector público más de \$ 220 mil millones (M) en los últimos ocho años. Reducción de la reserva internacional e, incluso, incorporación al IESS de los fondos de jubilación de maestros, empleados judiciales y otros (<http://goo.gl/BYNzAh>).

- Riesgo país disparado en las últimas semanas, especialmente con respecto a los rendimientos de los bonos que vencen en diciembre 2015 y en 2030. El país venía endeudándose de manera agresiva incluso cuando el barril del petróleo se encontraba por encima de los \$ 100; **María Gabriela Vivero** y el autor advirtieron sobre las posibles consecuencias en un artículo publicado en esta revista en agosto 2014 (<http://>

goo.gl/57eXCq). La deuda pública ya excede los \$ 32 mil M. Si se suman pasivos relacionados a la venta anticipada de petróleo, deudas a proveedores, deudas a las compañías petroleras privadas y pasivos contingentes por las demandas de arbitraje internacional, ya se ha excedido el límite legal de 40% del PIB.

- Caída de la inversión extranjera directa en 15%, de niveles que eran muy bajos (comparado con la región). En el primer semestre de 2015, alcanzó apenas \$ 254 M, comparado

con \$ 6.835 en Colombia y \$ 4.038 en Perú (<http://goo.gl/YAqWHm>). Reducción de la inversión privada nacional, bajo la incertidumbre generada por las propuestas de leyes de herencia, plusvalía y otras.

Con todo esto, el Ecuador ha entrado en recesión, con dos trimestres seguidos de contracción económica. El Gobierno estima un crecimiento anual de 0,4% en 2015, mientras que el FMI vaticina una caída de 0,6% del PIB. Dada la magnitud de la contracción de

las importaciones, el gasto público y el consumo, la caída del PIB podría ser incluso más significativa.

LAS MEDIDAS DE AJUSTE YA EN VIGOR

Ante este escenario tan negativo, que ha puesto fin a las reflexiones sobre el supuesto “milagro económico ecuatoriano”, el Gobierno ha comenzado a adoptar algunas medidas de ajuste, ante lo que no llama recesión sino “desaceleración económica”:

GRÁFICO 1
Saldos de la deuda pública total, relación con el PIB

CIFRAS EN MILLONES DE \$.
FUENTE: MINISTERIO DE FINANZAS, SUBSECRETARÍA DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO.



GRÁFICO 2
Relación entre especies monetarias en circulación y depósitos a la vista

CIFRAS EN MILLONES DE \$.
FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.



- Reducción del gasto público ejecutado (en 9% con respecto a 2014) y del presupuesto proyectado para 2016 (a \$ 30 mil M).

- Disminución de algunos sueldos del sector público.

- Reducción de personal en algunas instituciones públicas.

- Disminución paulatina de algunos subsidios a los combustibles.

- Anuncio de la venta de algunos activos públicos, como las estaciones de servicio de Petroecuador.

- Imposición de salvaguardias a la importación de ciertos bienes, aunque esto ha ocasionado dificultades con algunos socios comerciales.

- Presentación, retiro y anuncios de nuevo envío de proyectos de leyes de herencia y plusvalía, lo que ha tenido el efecto de paralizar la inversión privada.

- Envío, de manera algo inconsistente con lo anterior, del proyecto de Ley de Alianzas Público-Privadas.

Además de acordar con China la concesión de algunos créditos adicionales (algunos vinculados con la venta de petróleo crudo, y otros a la venta de bienes y servicios chinos), se han alcanzado financiamientos poco tradicionales con Goldman Sachs (oro) y Tailandia (petróleo).

También se ha intensificado el diálogo con bancos multilaterales y regionales de desarrollo, para obtener fi-

nanciamiento adicional, entre ellos, el anuncio de préstamos de contingencia por \$ 850 M del Banco Mundial, BID y CAF para enfrentar la erupción volcánica del Cotopaxi y el fenómeno de El Niño.

Hasta mediados de octubre, el Gobierno ha negado que se encuentre en diálogo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para solicitar un préstamo vinculado a un programa de ajuste; pero algunas medidas ya adoptadas (reducción de subsidios a los combustibles, reducción de personal, venta de activos del Estado) podrían ser consistentes con un acuerdo de esa naturaleza. En un artículo publicado en *PlanV* (<http://goo.gl/G8I8ud>), **Gonzalo Ortiz Crespo** indicaba que el FMI, en cambio, podría oponerse a las leyes de herencia y plusvalía, y mencionaba que otra medida sería la reducción paulatina del impuesto a la salida de divisas (ISD), lo cual ya está contemplado en el proyecto de Ley de Alianzas Público-Privadas. El 21 de octubre el FMI publicó el informe anual sobre la economía ecuatoriana, en el cual se recomiendan estas medidas: reducción de subsidios, reducción del gasto público, reducción del ISD; mientras se indica que las propuestas de leyes de herencia y plusvalía incluyen tasas de impuestos muy elevadas. Ver al respecto el recuadro de las páginas siguientes.

LAS QUE SE PODRÍAN ADOPTAR

Más allá de un eventual programa de ajuste con el FMI, ¿qué otras medidas se podrían adoptar en aras de recuperar los equilibrios económicos y retomar la senda del crecimiento? Un grupo de economistas académicos publicó el 14 de octubre un comunicado (<http://goo.gl/Ops8Vt>), en el cual proponían, entre otras ideas, las siguientes:

- a) Desistir de manera permanente de las leyes de herencia y plusvalía, dado su efecto negativo sobre las expectativas de inversión privada.
- b) Transparentar la información pública sobre déficit, deuda, fuentes de financiamiento, contratos de venta petrolera, etc.
- c) Mantener y fortalecer la dolarización.
- d) Eliminar las salvaguardas, reducir el ISD.
- e) Vender, mediante subasta, las empresas incautadas.
- f) Disminuir la rigidez en el mercado laboral.
- g) Impulsar acuerdos comerciales con los principales socios comerciales.

La mayoría de estas propuestas son consistentes con las que el autor había presentado el 2 de octubre en el consejo editorial de *Ecuador Weekly Report*, de Analytica Investments, con el objetivo de restablecer los equilibrios

GRÁFICO 3
Reservas internacionales

CIFRAS EN MILLONES DE \$ AL FINAL DEL PERÍODO.
FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.



macroeconómicos, y que se resumen a continuación.

POLÍTICA FISCAL

Hay una brecha fiscal de unos \$ 8-10 mil M (no hay mucha claridad sobre las cifras). Los préstamos chinos no están llegando a la celeridad requerida. Como ya se mencionó, se dio una reducción del presupuesto y un recorte inicial de los sueldos de los funcionarios del sector público. No obstante, se va a requerir un mayor ajuste fiscal.

- Eliminación de la mayoría de ministerios y secretarías creadas en el actual Gobierno; revertir a unos 12 o 14 que existían históricamente.

- Reducción de los sueldos de los funcionarios públicos de mayor jerarquía.

- Eliminación de subsidios a los combustibles, incluyendo el gas (en un artículo publicado en GESTIÓN en noviembre 2014, el autor proponía la eliminación de dichos subsidios, por su efecto ambiental, fiscal, e incluso distributivo: la mayor parte de los subsidios van a los quintiles de mayor ingreso; <http://goo.gl/j19101>).

- Aumento del bono de desarrollo humano (BDH).

- Revisión de los beneficiarios del BDH, para verificar que se encuentren en los quintiles inferiores de ingreso, sean discapacitados o de la tercera edad.

- Eliminación de otros subsidios.

- Reducción de subsidio en préstamos del Biess (deben ofrecerse a tasas de mercado, incluso para evitar distorsiones en el mercado financiero).

- Eliminación de la Universidad Yachay, transferencia de estudiantes a EPN y Espol. Venta del predio por subasta pública.

- Venta de bienes inmuebles en manos del Estado, así como de otros activos, tales como aviones, vehículos oficiales, etc.

- Venta de todas las empresas incautadas, incluyendo los medios de comunicación.

- Auditoría del proyecto de la Refinería del Pacífico y decisión sobre con-

veniencia de continuar obra (considerando el nuevo contexto del mercado petrolero).

POLÍTICAS DE DEUDA EXTERNA

- Auditoría de la deuda externa contratada por el Gobierno, con especial atención a las deudas contratadas con China, Tailandia y Goldman Sachs.

- Renegociación de la deuda externa, extendiendo plazos y reduciendo tasas de interés.

- Eliminación y desconocimiento de cláusulas en los contratos de deuda lesivas a la soberanía e inconstitucionales, que comprometen los futuros ingresos petroleros.

- Preferencia de endeudamiento nuevo con bancos multilaterales y regionales de desarrollo, así como otras instituciones financieras internacionales, que ofrecen menores tasas de interés y mayores plazos de pago.

- Eliminación de cláusulas lesivas a la soberanía e inconvenientes para el interés nacional que atan el financiamiento externo a la contratación de empresas de países determinados.

- Licitación internacional pública para obras financiadas con deuda.

- Restitución del comité de aprobación de nuevo endeudamiento externo (con participación de técnicos del Banco Central del Ecuador (BCE), Ministerio de Economía y Finanzas y Senplades). Solo se aprobará endeudamiento para proyectos de inversión pública.

POLÍTICA COMERCIAL Y DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

- Eliminación de las salvaguardias para importación de bienes de capital, reducción o eliminación de las restantes salvaguardias.

- Conclusión de Tratado Comercial con la Unión Europea, negociación de acuerdos comerciales con los principales socios comerciales.

- Restitución de tratados bilaterales de inversión, trato igualitario para la inversión privada nacional y extranjera.

- Promoción de proyectos de inversión, incluyendo proyectos público-

privados y concesiones para obras de infraestructura (esto se ha propuesto como proyecto de Ley de Alianzas Público-Privadas; no obstante, dadas otras condiciones legales y regulatorias, y la incertidumbre general, es improbable que surta mayor efecto).

- Renegociación de contratos petroleros, cambio de modelo de los contratos actuales que garantizan un precio por barril a petroleras privadas sin importar si el precio internacional es inferior.

- Reformas legales para permitir la inversión en minería responsable que tome en consideración los intereses de las comunidades campesino-indígenas afectadas y que precautele el medioambiente.

POLÍTICAS PRODUCTIVAS

- Restitución de los conceptos de responsabilidad limitada para las sociedades anónimas y compañías limitadas.

- Exenciones de impuestos para inversión en nuevas empresas productivas/exportadoras.

- Crédito de entidades financieras públicas para importación de bienes de capital.

- Fomento de energía renovable, eficiencia energética, actividades productivas con menores emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

- Fomento de actividades productivas sustentables como el ecoturismo, la generación de energías alternativas y la agroecología.

- Fomento de las actividades agropecuarias y de la silvicultura sostenible.

- Asistencia técnica, infraestructura, logística, servicios públicos que apoyen la gestión de Mypimes.

POLÍTICAS FINANCIERAS Y MONETARIAS

- Fortalecimiento y garantía del sistema de dolarización.

- Restitución de autonomía e independencia del Banco Central del Ecuador.

- Eliminación de la “moneda electrónica”.

- Mayor transparencia en las cuentas de reservas internacionales.
- Reconstitución de una agencia de garantía de depósitos.
- Mayor flexibilidad para que bancos privados manejen sus reservas.

ASPECTOS LEGALES Y REGULATORIOS

- Convocatoria de una nueva Asamblea Constituyente para desmontar el andamiaje jurídico montado por el actual Gobierno y en particular la concentración del poder en el Ejecuti-

vo; restitución de la separación e independencia de poderes.

- Archivo definitivo de proyectos de ley de plusvalía y herencias.
- Generación de incentivos para reactivar el sector inmobiliario.
- Reforma integral del marco normativo básico; fortalecimiento de las instituciones para la regulación económica.
- Desarrollo de mecanismos eficientes de transparencia y rendición de cuentas; monitoreo y evaluación de los proyectos de inversión pública.

• Auditoría de contratos públicos, en especial, de aquellos otorgados sin licitación pública.

- Fortalecimiento e independencia de las funciones de control del gasto público.
- Derogación de la Ley de Comunicación, desintegración de toda estructura de inteligencia y control social y de medios de comunicación: Senain, Secom, Supercom, etc.

POLÍTICAS LABORALES

- Promoción de creación de empleos

FMI VUELVE PARA OFRECER RECOMENDACIONES AL ECUADOR

El 21 de octubre, al mes de haberse efectuado la reunión del Directorio del Fondo Monetario Internacional (FMI) para considerar el informe anual (informe del artículo IV) sobre el Ecuador, los documentos fueron distribuidos públicamente. Esto contrasta con la práctica que ha observado el Ecuador (de mantener confidenciales dichos documentos; un antecedente de apertura fue en 2006); y esta fue la primera vez desde 2006 que una misión del FMI visitó el país (el Gobierno se negó a participar en los informes anuales hasta 2014, cuando lo hizo “a distancia”).

La publicación del informe parece confirmar que el Ecuador está en un diálogo de políticas con los funcionarios del FMI, lo cual potencialmente podría conducir a financiamiento.

El informe destaca que el crecimiento del PIB, que había promediado 4,5% anual en la década pasada, caería en -0,6% en 2015, y se estancaría (0,1%) en 2016. Por consiguiente, el ingreso per cápita sufriría una contracción significativa en 2015-16.

El FMI también destaca la caída de la tasa de pobreza (de 38% en 2006 a 22,5% en 2014), así como del coeficiente de Gini que mide la desigualdad (0,54 en 2006 a 0,47 en 2014). Esto po-

dría revertirse con la caída del ingreso per cápita.

Considera que la recesión económica se deriva principalmente de la caída del precio del petróleo, así como la apreciación real del tipo de cambio (del dólar con respecto a otras monedas). La situación se podría agravar por factores posibles: encarecimiento del crédito internacional; presión doméstica sobre el sistema financiero; incertidumbre sobre las políticas económicas, y efecto de desastres naturales (El Niño y actividad volcánica). Un estudio adjunto señala que no se espera que el precio del petróleo vuelva a los niveles de la primera mitad de 2014 en el futuro previsible.

Plantean que cualquier brecha de financiamiento debería cerrarse recortando gastos no esenciales y evitando “financiamiento de corto plazo del Banco Central”. El BCE ha estado proveyendo financiamiento directo al Gobierno desde octubre de 2014, así como a corporaciones públicas (CFN, etc.), lo cual genera dudas sobre la liquidez del Banco Central y su capacidad por atender necesidades de liquidez del sistema financiero; por lo cual, el FMI considera que dicho financiamiento debe discontinuarse.

Recomiendan eliminar gradualmente las salvaguardias comerciales y el impuesto a la salida de divisas. Se debe racionalizar el gasto público, contener el aumento de los sueldos en el sector público, continuar con el plan de reducir los subsidios a los combustibles mientras se protege a los pobres y mejorar la recaudación de impuestos.

Se propone reducir las rigideces en el mercado laboral, incluyendo la reducción en el costo de despido; promover contratos de corto plazo; facilitar la participación en la fuerza laboral (por ejemplo, proveyendo cuidado infantil). Se menciona que se requiere un ajuste (a la baja) de los salarios reales, lo cual se dificulta en una economía dolarizada. Se anota que el salario mínimo vital es muy superior al promedio de Brasil, Chile y Colombia (los siguientes más altos en la región), y también si se lo mide en comparación con el PIB per cápita. Desde 2007 los salarios han subido muy por encima de la productividad.

Al FMI le preocupa la liquidez, regulación y supervisión del sistema financiero. Recomienda levantar de forma progresiva las “restricciones regulatorias a las actividades bancarias, especialmente topes a las tasas de interés, penalidades por invertir las reservas en el exterior, y requerimientos de liquidez doméstica”. La “credibilidad en el sistema de moneda electrónica” debe asegurarse, y se deben discontinuar los “pres-tamos dirigidos” por el sector público.

en el sector privado, de calidad y mayor productividad.

- Negativa a la excesiva rigidez en la contratación (no obstante, mantención de la prohibición de tercerización o precarización).
- Contratos para jóvenes con mayor período de prueba.
- Propensión a que sueldos y salarios se vuelvan competitivos con los de los países vecinos, y que no aumenten en términos reales por encima del aumento de productividad.
- Promoción de la capacitación y

el aumento de la productividad de la mano de obra.

EN RESUMEN

- Fortalecimiento y garantía del sistema de dolarización.
- Corrección de los desequilibrios (fiscal, externo).
- Reactivación y fortalecimiento de la inversión privada (nacional y extranjera).
- Reducción de la participación del gasto público en el PIB a niveles sostenibles.

• Vuelta a una economía de austeridad, previsión, ahorro e inversión, tras el despilfarro ocasionado por el espejismo temporal de los altos precios petroleros.

Lo que resulta paradójico es que ahora sí será necesario adoptar varias acciones que en su momento llevó adelante el Gobierno: Asamblea Constituyente, auditoría de la deuda externa, reforma de contratos petroleros, etc.

Estas medidas son requeridas en el corto y mediano plazo, para evitar un mayor deterioro de la situación fiscal, financiera y de balanza de pagos.

Recomiendan fortalecer aún más el sistema de control de lavado de activos y que se realice una nueva evaluación del sistema financiero (FSAP), dado que ha transcurrido mucho tiempo desde la última. Los préstamos en mora han mostrado una tendencia al alza (3,8% en julio de 2015).

El FMI apoya las reformas dirigidas a aumentar la productividad, aumentar la participación del sector privado, atraer inversión extranjera directa, diversificar la economía y promover la integración comercial. El *ranking* del Ecuador en competitividad era relativamente bajo, en especial en las áreas de regulaciones a las empresas, pago de impuestos, acceso a crédito y electricidad. El crédito al sector privado crecería a tasas ínfimas en 2015 (1,4%) y 2016 (2%).

El déficit del sector público no financiero alcanzaría 5,4% en 2014, 5,1% en 2015 y 3,7% en 2016. La deuda pública alcanzaría 40,4% del PIB en 2016, superando el límite legal (hay un asterisco que indica que el Gobierno no cuenta en el saldo de la deuda las ventas anticipadas de petróleo, por lo cual, conforme a la definición del Gobierno, se alcanzaría 38,3%). El saldo de la reserva internacional cubre apenas 1,6 meses de importaciones de bienes y servicios, y se prevé que se reduzca en 2015 y 2016.

Con respecto a las propuestas de leyes de herencia y plusvalía, indica que las tasas de impuestos propuestas se en-

cuentran entre las más altas del mundo, y que el Gobierno las había retirado por “oposición pública”.

El FMI pide más transparencia en las ventas anticipadas de petróleo, atrasos de pagos de la Secretaría de Hidrocarburos, préstamos del BCE, deuda de corto plazo y pasivos contingentes.

En una matriz de riesgos y respuesta de políticas, se hacen estas recomendaciones:

- Abrir la inversión privada en el sector petrolero.
- Recortar el gasto público.
- Asegurar liquidez para el sistema financiero, reducir controles a tasas de interés.
- Mejorar la productividad, la competitividad y el clima de inversiones.
- Facilitar los ajustes de sueldos y precios.
- Diversificar la economía para reducir la dependencia en el petróleo.
- Tomar medidas para mejorar el acceso al financiamiento internacional.
- Asegurar la estabilidad del sistema financiero.
- Continuar con la reducción de subsidios a los combustibles, permitiendo que los precios reflejen niveles internacionales.
- Reducir evasión y elusión en los impuestos, así como deducciones del impuesto a la renta. Evitar “amnistías tributarias”.
- Aumentar gradualmente la edad de jubilación, atar los beneficios de

pensión a las contribuciones y hacer esfuerzos para reducir la informalidad del mercado laboral.

Los fondos del IESS administrados por el Biess alcanzaron \$ 15.700 M, de los cuales \$ 5.700 M están invertidos en bonos del Estado.

En la declaración del director ejecutivo que representa a Brasil, el Ecuador y otros países (**Otaviano Canuto**, y su asesor **Francisco Rivadeneira**), se destacan los riesgos por la erupción del Cotopaxi y el fenómeno intensificado de El Niño. Cita uno de los estudios adjuntos en el sentido de que El Niño de 1997-98 tuvo un impacto de 2% del PIB, y se espera que el de este año sea de similar intensidad. Se informa que en el presupuesto de 2016 se “racionalizan” ciertos subsidios. Se menciona que se piensa impulsar la minería, así como las alianzas público-privadas. Se señala que el acuerdo comercial con la Unión Europea entrará en vigencia a mediados de 2016 y que se negocian otros acuerdos comerciales con Corea del Sur, países de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por su sigla en inglés) y varios países centroamericanos.

El FMI emitió estudios (*staff papers*) sobre la estabilidad macrofinanciera; el sector externo; comparación de los efectos del *shock* externo de 2008-09 con el de 2014-15, y sobre el sistema de pensiones del Ecuador (disponibles en su sitio web: www.imf.org/external/country/ecu). **G**