

A río revuelto, ganancia de varios pescadores

Katiuska King* y Pablo Samaniego**

Las recientes aproximaciones sobre la economía ecuatoriana, son más bien discursivas, antes que fundadas en cifras y datos que den cuenta de la realidad del país. Se precisa avanzar en esto para discutir posibles rentas de resolución. Son notorios, sin embargo los cambios del actual gobierno, en gran parte justificados por tomar distancia del anterior. Así, la planificación dejó de tener importancia, en su reemplazo, nos hemos sustentado en los diagnósticos, parciales y sesgados del FMI, con lo que el “retorno del Estado”, una de las bases del modelo del anterior gobierno, retornó al pasado del libre mercado. La política económica ha seguido un sinuoso accionar, en el que el sector financiero parecería ser la opción del gobierno. El reciente acuerdo con el FMI, que incluye autoridad fiscal, reforma tributaria y flexibilización laboral, lo cual supondrá, antes que crecimiento, un deterioro de los ingresos de la población.

Introducción

La economía ecuatoriana y la conducción de la política referida a esta área se encuentran en un momento de agudas y significativas interrogantes. Han transcurrido dos años desde el cambio de gobierno y solamente en los últimos meses se ha decantado una propuesta coja, como explicaremos luego.

En estos dos años se ha priorizado una aproximación discursiva sobre la economía en lugar de un diagnóstico que fije y delimite las condiciones concretas, a fin de establecer una ruta de conducción. Esta finalmente ha sido

delegada al Fondo Monetario Internacional en lo relativo a la política económica y a los acuerdos de libre comercio –no concretados– diferente a una visión estratégica anhelada o, si se usa el término acuñado años antes, a alguna noción sobre la matriz productiva deseada.

Esta desarticulación y el sometimiento al diagnóstico parcial realizado por el FMI¹ llegó de la mano con la degradación de las actividades de planificación, actividad que tuvo un importante repunte a partir del 2007 (coincidamos o no con las propuestas elaboradas en la SENPLADES),² lo que dio lugar a lo que luego se llamó como “el retorno

* Docente de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Central del Ecuador.

** Docente de la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

1. Fondo Monetario Internacional FMI, “Misión del FMI Concluye su Visita de Artículo IV de 2018 en Ecuador”, IMF, 2018. Recuperado de: <<https://bit.ly/2TTkH0J>>.
2. La SENPLADES absorbió a la Secretaría de Objetivos del Milenio (SODEM) y al Consejo Nacional de Modernización (CONAM) que desaparecieron. Cumplió las funciones del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), la institución de planificación que había sobrevivido lánguidamente en gobiernos anteriores.

del Estado”.³ Es decir, lenta pero de manera sostenida se está debilitando esa institucionalidad específica, teniendo como espejo el confuso proceso de reconfiguración de las instancias de decisión política, judicial y electoral.

Este es el escenario general sobre el que se desarrollará un análisis de las acciones tomadas en materia económica. Con el propósito de tener un abordaje lo más completo, se tratará en primer lugar del sinuoso camino seguido por la política económica, para continuar con aquel referido a lo acontecido en el sector productivo, para luego tratar al sector financiero pues es el sector en el que se manifiesta con más claridad la opción del gobierno hacia la sociedad o la economía política del morenismo. Por último, se presentan algunas conclusiones.

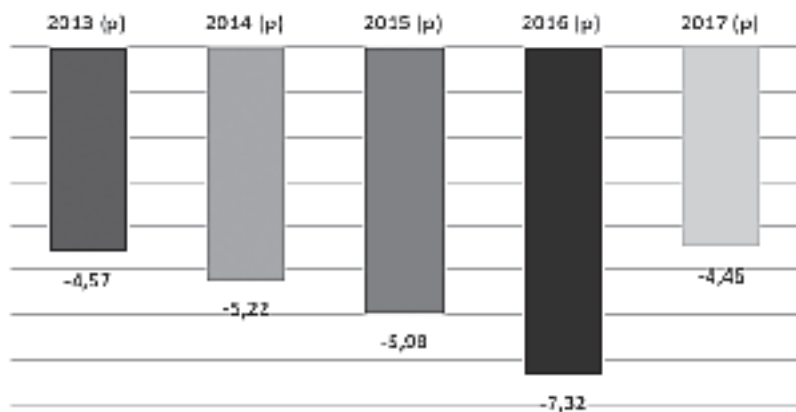
Del exacerbado pesimismo al nervioso optimismo

En la instalación del gobierno en mayo de 2017 el presidente destacó que su propuesta de gobierno democrático radicaría en el diálogo con todos los sectores. Estrenó su gobierno con varias prominentes figuras del régimen anterior, pero poco a poco fue prescindiendo de ellos y ellas, hasta que en un punto de quiebre político anunció que “la mesa no estaba servida” refiriéndose así a la situación económica.

Es cierto que el gobierno que administró el país desde 2007 a 2017 acumuló recurrentes déficit en el sector público, aunque, se había reducido significativamente en 2017 (gráfico 1).

Además del déficit, la deuda externa del sector público se incrementó de

Gráfico 1
Resultado global del sector público no financiero
como porcentaje del PIB (base devengado)



Fuente: BCE, Información estadística mensual, No. 2004, febrero de 2019.
Elaboración: Los autores.

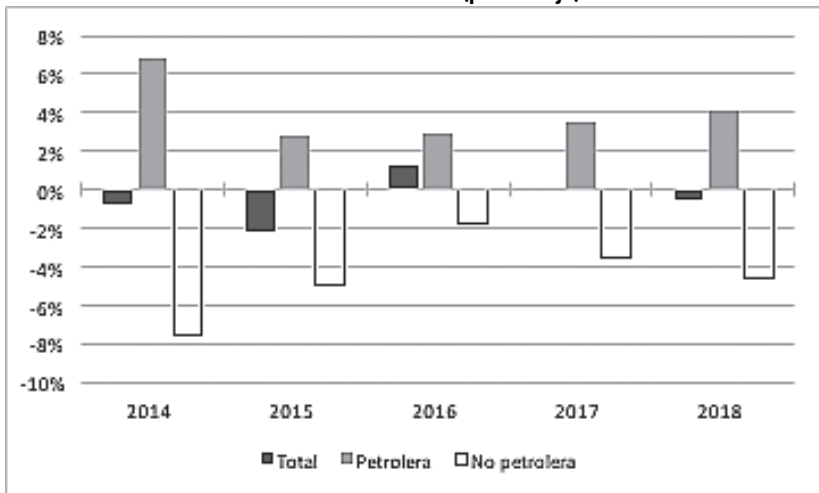
3. Acosta Espinosa, Alberto. “El retorno del Estado, primeros pasos postneoliberales, mas no postcapitalistas”. En *La Tendencia. Revista de Análisis Político*, No. 13, Mayo, p. 62-72. FES-ILDIS, Quito.

manera importante. En el mismo período, el monto total incluidos atrasos de intereses tuvo una expansión del 13,6% al 30,4% del PIB,⁴ aunque ese porcentaje puede ser mayor si se incluyen otro tipo de operaciones de financiamiento que no se había empleado antes. En definitiva, cuando el gobierno asumió la gestión desde mayo de 2017, existía un problema fiscal por resolver.

Además del fiscal, y sin hacer una reseña exhaustiva de otras amenazas potenciales a la viabilidad socioeconómica, el otro grave problema es el

externo. En efecto, en 2016 la balanza comercial fue positiva en 1,2% del PIB, en 2017 fue levemente positiva y el siguiente año nuevamente negativa en 0,5% con relación al PIB. Estos saldos se explican enteramente por el comportamiento de la balanza comercial no petrolera, la que siempre es negativa, exceptuando algunos años en los que el gobierno introdujo salvaguardias, para desalentar las compras externas; en 2018 el saldo de estos bienes llegó a ser negativo en 4,5% del PIB, una cifra abultada ya que la balanza comercial petrolera,⁵ que es la que

Gráfico 2
Balanza comercial total, petrolera y no petrolera
con relación al PIB (porcentaje)



Fuente: BCE, Información estadística mensual, No. 2004, febrero de 2019.
Elaboración: Los autores.

4. Banco Central del Ecuador (BCE), *Información Estadística Mensual*, N° 2004, Febrero, 2019, Quito. Recuperado de: <https://bit.ly/2dROgA0>.
5. El desbalance en las exportaciones no petroleras genera presión sobre la extracción de más petróleo y, como es el caso en los últimos años, de más necesidad de explotar las minas metálicas existentes en el país. El medio ambiente se convierte así en una variable de ajuste de los flujos monetarios de la economía. Samaniego P., Vallejo M.C., Martínez-Alier J., "Commercial and biophysical deficits in

financia a la primera, fue positiva en 4,1% con relación al PIB.

El resultado negativo de 2018, menor al que se hubiera registrado si es que el precio del petróleo no se recuperaba como lo hizo en ese año, está determinado en gran parte por la eliminación de las salvaguardias arancelarias que se instauraron en 2016. Frente a ese deterioro en el sector externo, que importa porque al estar la economía dolarizada la única fuente de creación de dinero es el saldo del sector externo, lo que interesa mostrar es cómo se movieron las otras cuentas que recogen las transacciones con el exterior. El resultado es una balanza de pagos global que fue negativa en 2017, en 1.858 millones de dólares y que se recuperó, en 2018, exclusivamente gracias al mayor endeudamiento externo de la economía.

Aquí se produce una paradoja pues frente a la debilidad del sector externo, explicada básicamente por la apreciación del dólar (que hace que las exportaciones se en-

carezcan y las importaciones se abaraten), y los bajos niveles de competitividad en la mayoría de sectores productivos, la economía se puede financiar con inversión extranjera de cartera (depósitos en bancos), o directa (inversión en empresas),⁶ o con la contratación de más deuda externa. Lo relevante y obvio frente a la situación fiscal, es que la mayor parte de la deuda externa contratada, corresponde al sector público no financiero,⁷ el que a través del gasto transfiere buena parte de esos recursos a la economía (hay que descontar lo que se paga por amortizaciones e intereses de períodos anteriores), aumentando la cantidad de dinero en la economía y, de esa manera, los depósitos en el sistema financiero.

Tabla 1
Balanza de pagos y sus componentes

Año	2014	2015	2016	2017	2018*
1. Cuenta corriente	-522,0	-2.223,4	1.323,7	-372,7	-195,7
2. Cuenta de capital y financiera	322,1	699,7	-16,2	-1.473,3	553,2
3. Errores y omisiones	-224,6	35,2	-100,8	-12,5	-124,8
Balanza de pagos global	-424,5	-1.488,4	1.206,7	-1.858,5	232,7
% del PIB	-0,4%	-1,5%	1,2%	-1,8%	0,2%
% de moneda y depósitos**	-1,4%	-5,3%	3,7%	-5,2%	0,6%

Fuente: BCE, Información estadística mensual, N° 2004, febrero de 2019.

Elaboración: Los autores.

Notas: * Corresponde a los tres primeros trimestres.

** Es la suma de moneda fraccionaria, depósitos a la vista y cuasidinero.

South America, 1990–2013". En *Ecological Economics*. 2017, vol. 133, p. 62–73. Recuperado de: <<https://bit.ly/2ulxzfQ>>.

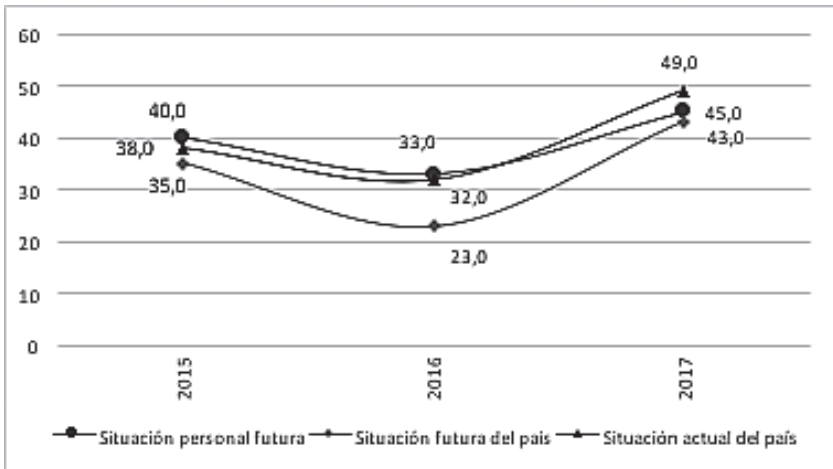
6. Aun cuando esa cuenta está incluida en la balanza de pagos, vale la pena señalar que la inversión extranjera directa se ha reducido desde su pico máximo de al menos los últimos 15 años registrado en 2015, por un monto de 1.322 millones de dólares. En los dos años siguientes cayó a 767 y 618 millones de dólares y en 2018 se observa un pequeño aumento, pero es necesario esperar hasta la publicación del boletín definitivo a fines de este mes (BCE, Inversión extranjera directa reportada en la Balanza de Pagos, información obtenida en 2019-03-17 y disponible en la siguiente dirección electrónica: <<https://bit.ly/2dlxpUw>>).
7. La deuda externa del sector privado creció en 2015 y 2016 en 16% y 14%, respectivamente, en cambio se contrajo en 4,6% en 2017 y apenas aumentó en 2,4% en 2018.

Pese al escenario descrito, el diagnóstico apuntó a que el único y principal problema que tiene la economía ecuatoriana es el déficit fiscal. Al criterio del oficialismo se sumaron muchos analistas por lo que, esa visión parcial, prevaleció con una fuerza inusitada en los medios de comunicación. Esa fuerza provino de la lógica del discurso político pues de esa forma se desacreditaba al gobierno antecesor y al proyecto por él encarnado. Si se puede simplificar, se volvió a presentar aunque de forma superficial y reducida el dilema entre Estado y mercado, tema cada vez menos importante en otras la-

titudes, ya que existe abundantísima literatura sobre las fallas del mercado⁸ y, así mismo, porque todos los gobiernos desarrollados y las grandes empresas del mundo entero, tienen equipos de planificación e intervienen sobre sus mercados respectivos con distintos mecanismos.⁹

De esta manera, la palabra crisis se impregnó en el “inconsciente colectivo” y, todos los sectores políticos, no dudaron en repetir acríticamente ese discurso político del gobierno. Aunque ese hecho es de por sí grave, lo es más en tanto de esa forma, se cambiaron las expectativas económicas y se tras-

Gráfico 3
Percepciones sobre la situación futura



Fuente: Latinobarómetro

Elaboración: Los autores.

Nota: En las cifras que se presentan se sumaron las opciones mucho mejor y un poco mejor. Este indicador de la base de datos de 2018 aún no está a disposición del público.

8. Stiglitz, Joseph y Rosengard, Jay. *La economía del sector público*, 2016, 4ta ed. Barcelona: Antoni Bosch.
9. Para identificar prácticas de competencia desleal y evitar abusos debido al conocimiento y dominio de los mercados, la Unión Europea, para poner un ejemplo, realiza una activa política de control y ello requiere un aparato burocrático fuerte y altamente entrenado.

trocó cualquier posibilidad de que la crisis sea superada mediante políticas que incentiven la demanda. Por el contrario, el consenso del discurso oficial logró que la profecía se cumpla y que, en 2018, la economía reduzca significativamente su ritmo de expansión.

De hecho, las expectativas económicas que tenía la población sobre la economía eran muy altas al inicio de la gestión del gobierno (gráfico 3), incluso tan altas como en el 2011 cuando habían alcanzado su punto más alto pero; cambiaron por ese consenso que se formó con el propósito de desacreditar lo anterior, no de acreditar la política que seguirían.

Por tanto discurso político sobre lo económico, la política económica ejecutada fue absolutamente incoherente con la situación descrita, hasta principios de 2019 cuando se delega la solución al modelo del FMI, aunque solamente para atacar el déficit fiscal.

Entre las primeras decisiones de este gobierno, estuvo la transferencia de la operación de la billetera electrónica a los bancos privados. Creada y administrada por el Banco Central del Ecuador, el mecanismo fue una forma de evitar que las transacciones se realicen en efectivo y, en su lugar, se hagan compensaciones electrónicas. De esa forma se protegía en parte, los problemas potenciales que pudiera generar la falta de efectivo en la economía. Como se había mostrado, la salida de dinero, debido a la mala situación del sector externo, era paliada con este moderno

mecanismo de gestión del dinero y, de esa forma, se evitaban las restricciones de no poseer una moneda de emisión soberana. Contrariamente a cualquier expectativa, hasta la redacción de este análisis, la banca privada no ha podido o no ha querido poner nuevamente en funcionamiento la billetera electrónica. Al parecer, en la decisión del gobierno, pesaron más las negociaciones políticas que la viabilidad económica, pues desde que se hizo el traspaso, las autoridades públicas no se han pronunciado exigiendo un plazo máximo para la operatividad del sistema.

Con el propósito de relanzar la economía, pues como se había señalado según opinión del Presidente y su equipo el país estaba en crisis, tardíamente en agosto de 2018, es decir 15 meses después de la posesión, se aprobó con una importante mayoría legislativa la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal.¹⁰

Los aspectos más importantes de ese nuevo instrumento legal son: la cesión de un monto importante de ingresos potenciales para el sector público, en tanto se dispuso la condonación de intereses y multas de aquellas personas y empresas con deudas tributarias. Si uno de los problemas identificados por el gobierno es la insuficiencia de ingresos para cubrir los gastos, entonces ¿qué coherencia tiene una disposición de este tipo? En el corto plazo tal vez pudo ser beneficiosa si se recaudaba

10. Disponible en: <<https://bit.ly/2FCVgeK>>.

lo esperado –cosa que no ocurrió,¹¹– pero tal como sucedió en el gobierno precedente, este tipo de medidas genera expectativas permanentes de “perdón y olvido” en materia tributaria.

Pero; la merma de recursos públicos no solo consta en esa parte de la mencionada Ley, sino que está contenida en el aumento de las exenciones tributarias de varios instrumentos jurídicos aprobados durante el gobierno de Correa. Es decir, siendo más generosos que antes, en ningún momento se modificó el espíritu de la normativa en vigencia, lo que se puede interpretar como la continuidad del contenido de la política hacia el sector productivo que comenzó primero con la expedición del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones,¹² a fines de 2010 y, la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas¹³ aprobada en diciembre de 2015. Para el 2017 el gasto tributario fue de 1.639 millones de dólares solo en el impuesto a la renta de sociedades.¹⁴

Resulta contradictorio, sin embargo, pretender que los inversionistas se motiven por los mejorados beneficios otorgados por la Ley de agosto de 2018, cuando el gobierno había expresado en reiteradas ocasiones que el país se hallaba en una crisis muy profunda. Las necesidades políticas del gobierno de diferenciarse y establecer una distancia considerable con la ad-

ministración que le precedió, hicieron que perdiera de vista su obligación de gobernar y, de esa manera, se encerró en un escenario con los mismos problemas pero amplificados. Pocas veces ha sido tan clara la forma como se fue constituyendo una profecía y esta se cumplió.

A más de la profecía autocumplida, se produce una coincidencia fatal, pues la desaceleración de la economía por efecto de esa errática política gubernamental, condujo a lo que Naomi Klein denomina la doctrina del shock, en su libro del mismo nombre.¹⁵ En este relata cómo se va gestando el ambiente adecuado para que no exista otra opción que la intervención de los organismos multilaterales en la conducción económica. Y no solo eso, sino que se logra que, a través del miedo a una situación aun peor, la población comience a hacer cesiones frente a la pérdida de ciertos derechos, al empeoramiento de las condiciones laborales (o flexibilización laboral), y el deterioro de los servicios públicos.

Pero para abundar aun más en las contradicciones, esta vez sí políticas y legales, en la mencionada Ley, además se estableció una mora en la disposición constitucional que limita el endeudamiento externo. La crítica inicial y más fuerte al gobierno de Correa fue lo que denominaron el irresponsable endeudamiento externo. Con la Ley

11. A la fecha se registra el 70% de lo esperado según información del Servicio de Rentas Internas (SRI).

12. Disponible en: <<https://bit.ly/2YKEpiH>>.

13. Disponible en: <<https://bit.ly/2TSwXhE>>.

14. Este dato proviene de las estimaciones de gasto tributario realizado por el SRI más los tres puntos de reducción en la tasa del impuesto a la renta de sociedades.

15. Naomi Klein, *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre*. 2008, Paidós, Buenos Aires.

de Fomento Productivo, se dio el visto bueno para que se pueda sobrepasar el límite constitucional, medida que a más de uno debió dejar estupefacto y que, debería ser tratada por el flamante Tribunal Constitucional. Antes de la aprobación de esa norma legal, se realizaron “exitosas operaciones” de venta de petróleo y convenios crediticios garantizados con oro y petróleo, prácticas que en el entendimiento del gobierno actual habían sido ilegales cuando las ejecutó el régimen anterior.

Finalmente, dentro de las medidas más importantes, cabe agregar al frustrado retiro del subsidio a los combustibles. Se logró la completa eliminación en la gasolina Súper, en la Extra fue parcial e imposible, en el Diesel de uso vehicular y el GLP. A la vez que se lograba esta medida incompleta -que hará que cada vez más automotores utilicen Diesel, cuando en Europa se estableció un plazo muy corto para su total retiro porque es más contaminante que otros combustibles-, en la Ley de Fomento Productivo se pretendió eliminar la reducción a cero del IVA a los automóviles híbridos porque “según el Régimen, el ahorro en el consumo de combustibles fósiles generado por un auto híbrido ‘no representa mayores diferencias’ frente a los vehículos

tradicionales. Por lo que ‘no se justifica mantener el beneficio’ tributario”.¹⁶

En estas circunstancias se firmó el Acuerdo con el FMI, para dar alguna salida y coherencia a la errática política económica. Es errática porque ni siquiera desde la posición teórica de las actuales autoridades del Ministerio de Finanzas, se logró estructurar un plan coherente. Al contrario, se fue gestando, con o sin intención, el ambiente propicio para que un organismo multilateral diseñe la política económica que se va a ejecutar y que la ciudadanía acepte lo hasta ahora realizado por temor a peores consecuencias.

Esta tan caduca¹⁷ pero remozada política económica “llave en mano”, contempla además la privatización de las empresas públicas rentables, es decir, de aquellas que generan ingresos para el sector público. Esta es otra fuente de limitación de ingresos permanentes para el sector público, además podría implicar el abandono de la dotación de ciertos servicios estratégicos desde una visión integral de desarrollo, como aquel que con bastante seguridad ocurriría en el evento que se venda CNT, pues esta empresa ha suministrado, con éxito, conexiones de internet a sectores urbanos y rurales apartados,

16. Castillo, María Angelina, “USD 9 millones espera recaudar el Gobierno con gravamen a híbridos”, *El Comercio*, el 5 de septiembre de 2018, sec. Negocios. Recuperado de: <https://bit.ly/2NfTCFC>.

17. El propio FMI reconoció que “...las políticas fiscales encaminadas a reducir los déficits fiscales y los niveles de deuda... producen tres conclusiones perturbadoras: a) los beneficios en términos del aumento del crecimiento parecen bastante difíciles de establecer si se examina un conjunto amplio de países, b) los costos en términos del aumento de la desigualdad son importantes y c) el aumento de la desigualdad, a su vez, afecta negativamente el nivel y la sostenibilidad del crecimiento.” Como lo señalan: Jonathan D Ostry, Loungani Prakash, y Davide Furceri: “En lugar de generar crecimiento, algunas políticas neoliberales aumentaron la desigualdad, lo que a su vez dificultó una expansión duradera”. El neoliberalismo ¿un espejismo? En: *Finanzas y Desarrollo*, 2016, junio, p.38.

los que desde una perspectiva de retornos privados no serán rentables.

Así mismo, no resultaría extraño, como ha mostrado la historia de las privatizaciones en muchos rincones del mundo, que las inversiones sean realizadas por nacionales que repatriarán fondos antes fugados para beneficiarse de las ventajas fiscales aumentadas en la vigente Ley de Fomento Productivo, o que se busque algún mecanismo que no implique el ingreso inmediato de recursos para mejorar la posición externa y fiscal.

El crédito del FMI y otros organismos multilaterales, junto con las medidas de ajuste que se anuncian y se están realizando, llevan el pomposo y ofensivo nombre de “Plan Prosperidad”, un muy mal sustituto de un plan nacional de desarrollo. Mientras se liquida a más de 10.000 empleados públicos, a vista y paciencia de todos, el gobierno anuncia que: “Nuestro compromiso con las familias ecuatorianas es doble. A la vez que sanamos la economía, sembramos las semillas para un futuro de prosperidad, protegiendo siempre a los más vulnerables. Estos son los ejes de nuestro plan económico que quiere devolver la prosperidad al Ecuador durante este período de gobierno”.¹⁸ Y el FMI no se queda atrás al afirmar que, “El plan del gobierno apunta a crear una economía más dinámica, sosteni-

ble e *inclusiva* y se basa en cuatro principios claves; impulsar la competitividad y la *creación de empleo*; *proteger a los pobres y más vulnerables*; fortalecer la sustentabilidad fiscal y loscimientos institucionales de la dolarización del Ecuador...”¹⁹ –las cursivas son nuestras–. ¿Acaso un préstamo y la disminución de la oferta de servicios públicos tienen las virtudes para lograr tantas y tan variadas metas?

Política productiva inexistente: entre el continuismo externo y la renuncia a una visión estratégica

Durante los dos años de mandato de Lenín Moreno, se realizaron tres anuncios de medidas económicas, sin embargo, en materia productiva, se encuentran vacíos y hechos puntuales que se entrecruzan con los problemas del diagnóstico de la situación económica.

La pregunta inicial en el tema productivo sería ¿por qué se necesita una visión pública de la política productiva? Stiglitz y Greenwald señalan a partir de un análisis detallado, por qué las fallas de mercado llevan a la conclusión de que en materia del conocimiento la intervención del Estado es necesaria.²⁰ Esto va más allá de una simple discusión Estado–mercado, ya que se debe recordar que, en países

18. Gobierno del Ecuador, *Plan Prosperidad 2018-2021*. Ministerio de Finanzas, 2019, Quito. Recuperado de: <<https://bit.ly/2UYPJoa>>.

19. Fondo Monetario Internacional FMI, “Ecuador y el FMI alcanzan un acuerdo a nivel del personal técnico sobre un apoyo de US\$4.2 mil Millones”. En: IMF, el 21 de febrero de 2019, Recuperado de: <<https://bit.ly/2tv7nEP>>.

20. Stiglitz, Joseph y Greenwald, Bruce, *La creación de una sociedad del aprendizaje*, 2016, La Esfera de los Libros, Madrid.

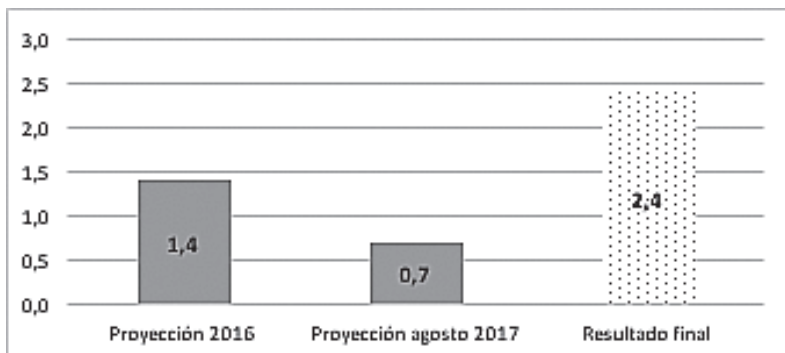
con alto desarrollo tecnológico, el sector público ha tenido un rol líder en el financiamiento de la economía del conocimiento, el cambio tecnológico y la producción de conocimiento. Mazzucato, plantea que se requiere una visión dinámica por parte del Estado, ya que en los procesos exitosos este ha tenido un rol emprendedor, tomador de riesgos y creador de nuevos mercados. Esto a través de insistir en una visión clara con instrumentos de política pública que permitan un crecimiento inteligente e inclusivo.²¹

La línea escogida por el morenismo ha sido la ausencia de política productiva, renunciar a tener claridad en lo que se busca y ceder la dirección a los gremios empresariales y financie-

ros, en lo que esos sectores plantearon como Plan 2030.²² Este Plan, presentado al presidente Moreno y recibido con agrado, retoma los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), definidos a nivel multilateral en la Agenda de Desarrollo Sostenible²³ al 2030. Dicho Plan pone en el centro a las empresas para una aparente inserción competitiva del Ecuador en la cuarta revolución industrial.

Las razones políticas mencionadas, de responsabilizar de las actuales circunstancias al gobierno anterior, el repetitivo discurso sobre la gravedad de la situación económica y la evidente falta de rumbo en lo productivo, tuvieron sus efectos. Fue tal el drama, que en agosto de 2017 rebajaron la esti-

Gráfico 4
Proyecciones y resultado final en el crecimiento para el año 2017
(porcentaje de crecimiento del PIB)



Fuente: Banco Central del Ecuador.
Elaboración: Los autores.

21. Mazzucato, Mariana. *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, 2013, Anthem Press, London.
22. Comité Empresarial Ecuatoriano (CEE), "Proyecto Ecuador 2030, iniciativa empresarial de transformación productiva", Ecuador 2030, marzo de 2019. Recuperado de: <https://bit.ly/2DiMtPK>.
23. Moran, Mirtha. "La Agenda de Desarrollo Sostenible", *Desarrollo Sostenible*, 16 de febrero de 2016, Recuperado de: <https://bit.ly/2xAD3v9>.

mación de crecimiento para ese año al 0,7%, de una proyección inicial de crecimiento para ese año de 1,4% que finalmente terminó en 2,4 % según cifras oficiales, tal como se presenta en el gráfico 4.

Pese a obtener mejores resultados que los esperados, analistas y voceros del gobierno seguían insistiendo, a manera de un mantra, que el sector público había copado todos los espacios, desplazando al sector privado. Esta parecería constituir una táctica deliberada de victimización para obtener beneficios. Se alimentó una percepción de lo público como corrupto y lo privado como eficiente, deslegitimando, entre otros aspectos, el pago de impuestos. Esto se observa en la encuesta de empleo de junio de 2017 que ubicaba en 6,3 sobre diez, al nivel de confianza promedio a las empresas privadas, por encima de la calificación promedio otorgada al Servicio de Rentas Internas (SRI), que era en promedio del 6. En ese momento, la Presidencia tenía una valoración promedio levemente superior de 6,5 mientras que la Iglesia, con una mejor percepción en ese momento, mantenía una de 7,4.

En años anteriores, ya se había iniciado una campaña sistemática contra el Estado, en la que se efectuó una renovación tanto de los titulares de los gremios en el sector privado, como de los voceros mediáticos, que repetían el mismo mensaje. Por ejemplo, a inicios del 2018, Spurrier se lamentaba que Moreno no acogía las sugerencias del sector empresarial en lo que él llamaba, “entorno de negocios más amigable que permita la reactivación de la inversión privada”.²⁴

El argumento sostiene que, el sector privado necesita aumentar la competitividad²⁵ para poder contribuir de mejor forma a la economía y, los impuestos no se lo permiten.²⁶ Esto plantea una definición de competitividad productiva basada en pérdidas sociales, es decir, una suerte de competitividad espuria que se obtiene al dejar de pagar impuestos o al reducir el pago de obligaciones laborales.

En mayo 2018, el gobierno nombra al presidente del Comité Empresarial Ecuatoriano (CEE), como ministro de Finanzas y el sector productivo empieza a recibir lo que buscaba. En ese contexto, se impulsó la ya comentada Ley de Fomento Productivo, como una

-
24. Spurrier, Walter. “A pulso”, Informe económico y político, *Análisis Semanal* (Guayaquil: Grupo Spurrier, el 3 de enero de 2018).
 25. Desde el día siguiente que se adoptó la dolarización unilateral de la economía, cada gobierno y cada cierto tiempo se ha repetido una famosa frase “el Ecuador necesita aumentar la productividad”, porque es obvio que si no se aumentan esos niveles es muy difícil competir en dolarización. Tal vez el aumento de infraestructura que se dio en los pasados 10 años podría ser la medida más cercana para atacar el problema de ciertos costos. Pero desde 2000 no ha existido un plan concreto en este sentido y peor ahora cuando se ha abandonado a la planificación.
 26. Ecuador ocupa el sexto lugar entre los países con mayor gasto fiscal (los montos que deja de recaudar el sector público por la concesión de ventajas fiscales a ciertos sectores) en América Latina y el Caribe. Representa el 4,8% del PIB y en él domina el impuesto a la renta y el IVA. Cepal, *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2018: los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030*. CEPAL, 2018, Santiago de Chile.

continuación del Código de la Producción, así como de la Ley Orgánica de Incentivos para las Asociaciones Público-Privadas (2015).

La remisión tributaria incluida en la Ley de Fomento Productivo, a diferencia de las del 2008 y 2015, no permitió el reparto a los trabajadores de las nuevas utilidades declaradas, lo cual hacía del beneficio una ganga aun mayor, además de ser un “fomento a evadir impuestos”.²⁷

Esta renuncia a tener política productiva propia se profundizó y fue aun más explícita con la fusión del Ministerio de Industrias y Productividad (MI-PRO) y Comercio Exterior denominado “Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones”,²⁸ manteniendo como ministro del nuevo ente a quien estuvo a cargo de los temas comerciales, Pablo Campana. Si bien esto se justificó en la lógica de austeridad y reducción del Estado, simbólicamente definió a los acuerdos comerciales como prioridad en la política productiva del gobierno, confundiendo fines con instrumentos.

Esto se complementa a la decisión tomada en el año 2017 por el gobierno de Correa de adhesión al acuerdo multipartes con la Unión Europea y que marcó el inicio de una línea aperturis-

ta. Este lineamiento se ha mantenido en el gobierno de Moreno e implicaba el reto de “superar” lo realizado por su predecesor. Para ello, el ministro Campana fue en la búsqueda de acuerdos, con contradictorios anuncios de nuevas inversiones²⁹ no concretados hasta la fecha, al punto que el propio presidente hace un llamado, el 20 de marzo 2019 en el que pide a los empresarios que, “invieran su dinero en nuestro país y atraigan más capital”, con lo cual se estaría confirmando el fracaso de las acciones implementadas.

El discurso de desprecio a lo público, austeridad y reducción del excesivo gasto público, también es útil y necesario como prefacio a las privatizaciones de los sectores estratégicos, pudiendo encontrarse en esa línea, una continuidad con las alianzas público-privadas, aprobadas en el gobierno anterior. Las concesiones o monetización de activos del Estado, que son denominaciones alternativas para dar cabida al sector privado en los activos públicos, fueron inicialmente anunciadas por el consejero presidencial Santiago Cuesta, sin claridad del marco constitucional y sin presentar estudios de valoración de los activos,³⁰ ni de cómo se regulará la prestación de los servicios.³¹

27. King, Katuska “Ley de Fomento Productivo: Nueva amnistía, fomento a evadir impuestos”, *Katuska King* (blog), junio de 2018. Recuperado de: <<https://bit.ly/2WJyrg9>>.

28. “Gobierno crea Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones”, En *El Telégrafo*, 20 de septiembre de 2018. Recuperado de: <<https://bit.ly/2NuDSzw>>.

29. Orozco, Mónica. “Ley de Fomento hará que lleguen 10 300 millones”, En *El Comercio*, 14 de octubre de 2018, sec. Negocios. Recuperado en: <<https://bit.ly/2P4CGmx>>.

30. “Las concesiones traerán \$ 1.000 millones en 2019, según el Gobierno nacional”, En *El Telégrafo*, 5 de noviembre de 2018. Recuperado de: <<https://bit.ly/2RyTgs1>>.

31. Los procesos de concesión de servicios públicos no son tan sencillos como tomar y vender los activos pues un aspecto principal e ineludible es qué entidad pública regulará los estándares mínimos

Otro sector, que más que productivo es extractivo, es el minero. En él se ha dado una continuidad de la política anterior, aunque con más resistencia y conflictividad social. Uno de los elementos más significativos en este sector a fines del 2018, fue el anuncio de la empresa minera australiana Solgold, del descubrimiento de reservas de oro y cobre en el norte del país.³² En las elecciones del 25 de marzo 2019 se realizará una consulta sobre la minería en Quimsacocha.³³

En tanto para el sector productivo, no existe una política que señale el rumbo y, al incorporar instrumentos no adecuados, se alientan comportamientos rentistas, por otra parte, no se evalúa que resultados habrá en términos de crecimiento, generación de empleo, desarrollo tecnológico, etcétera. Los prejuicios contra el papel del Estado apuntan a una lógica de tratar exclusivamente el problema fiscal y, en especial el privatizar los activos rentables públicos.

El sector financiero a su libre albedrío

En política pública se suele realizar la pregunta ¿qué hubiera pasado si?, (en inglés *what if...?*). Responder esta pregunta, en relación a los efectos en la macroeconomía, resulta difícil por

la complejidad de las interrelaciones entre los actores involucrados, directa e indirectamente, en la elaboración de las políticas, y las diferentes reacciones que se producen entre los distintos actores económicos. Sin embargo, a veces hay circunstancias que muestran con claridad algunas causalidades. En materia financiera, los efectos de las actuales medidas son evidentes.

Para evaluarlas es necesario hacer un repaso a las principales medidas tomadas en este ámbito, así como de algunos indicadores de colocación y utilidades de los bancos, para luego hacer una breve referencia a algunas inexactitudes mencionadas por la Asociación Privada de Bancos del Ecuador.

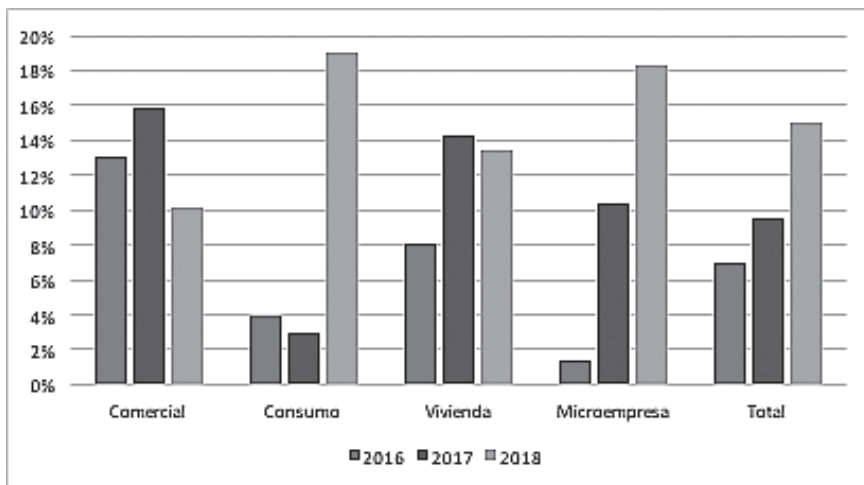
Como ya se mencionó, el gobierno decidió entregar a la banca privada el 29 de agosto de 2017, la operación de la billetera electrónica, un instrumento de tremenda importancia para flexibilizar problemas de liquidez de la economía, aunque al parecer esto fue pactado ni bien asumió el gobierno, en mayo de ese año. Ante el nuevo escenario político y en el marco de los acuerdos, los bancos, en principio como gesto político y porque les convenía colocar ante un escenario regulatorio más laxo, aumentaron la oferta de crédito en la economía.

El aumento de las colocaciones, junto con el crecimiento del precio del pe-

en la prestación de los servicios, siendo este el requisito fundamental en las concesiones o alianzas público-privadas, el que debe constar en extensos y detallados contratos.

32. "Solgold duplica la estimación de recursos minerales de depósito ecuatoriano", *Minería en Línea* (blog), el 21 de noviembre de 2018. Recuperado de: <https://bit.ly/2YGSn5j>.
33. N d E. Los resultados de la Consulta referida, que se realizó en el cantón El Girón, provincia del Azuay, el 86.79% de los electores, sufragaron en contra de la actividad minera en el Sistema Hidrológico Quimsacocha (CNE, 2019).

Gráfico 5
Tasas de crecimiento anual de la cartera por tipo de crédito (porcentaje)



Fuente: Superintendencia de Bancos.
 Elaboración: Los autores.

tróleo, tuvo un efecto en la liquidez de la economía, pero además los préstamos impulsaron la inversión y a su vez el crecimiento final registrado en el año 2017, tal como se presentó en la sección anterior. En 2018, el aumento del crédito provino principalmente de las colocaciones destinadas al sector comercial y a la vivienda, que crecieron en un 16% y 14% respectivamente, tal como se presenta en el gráfico 5, con datos de la Superintendencia de Bancos.

Como se observa en el gráfico 5, la composición en la colocación de la cartera cambia en el año 2018, cuando los créditos que más crecieron fueron los de consumo en 19% y, los de microcrédito en 18,3%, por lo que a nivel agregado, la oferta aumentó en 15%.

Para la Asociación de Bancos, “ese tipo de crédito no debe ser tildado de ‘improductivo’, pues sirve para financiar la demanda de productos”,³⁴ es claro que confunde oferta con demanda.

El crédito de consumo tiene un efecto de corto plazo en la actividad económica, pero con repercusiones futuras, incluso en el patrimonio familiar, cuando quienes lo recibieron pierden sus plazas de trabajo y no lo pueden seguir pagando, evento que puede ser más probable en un ambiente de medidas de contracción de la demanda, como es la que se está aplicando. Este tipo de crédito aporta a las utilidades de la banca ya que es más rentable, tiene un costo operativo más bajo, una tasa más alta que el crédito comercial

34. Prado, Julio José. Editorial "Respuestas sencillas a preguntas complejas (Parte II)", *Revista Asobanca* No. 91, Nov.- Dic. 2018, p.2.

que, en cambio, tiene un efecto multiplicador mayor en la economía. Es así que en el año 2018 los bancos tuvieron las utilidades más altas desde el inicio de la dolarización, con más de 550 millones de dólares, equivalentes al 12,1% sobre su patrimonio.

Existe un proverbio que dice: “a río revuelto, ganancia de pescadores...”, y los pescadores no faltan. Uno de estos ha sido la banca ya que, una vez recibida la decisión de que sean ellos quienes manejen la billetera electrónica, se percataron que podían influir significativamente sobre las decisiones de política económica.

Confiar en que la banca se “autoregule”, error que incluso reconoció Allan Greenspan, ex director de la FED que permitió que se gestara la crisis de 2008 en EUA., tiene varios efectos, pero los siguientes han salido a la vista:

1. Cobros indebidos por parte de la banca de seguros no autorizados a los clientes.
2. Revisión al alza, de los costos por comisiones que ya en la última fase del período de Correa se incrementaron en 17 servicios financieros (Resolución No. 138-2015-F del 23 de octubre del 2015).³⁵
3. Nuevos actores con poder de monopolio que incursionan en los seguros, como el caso del Supermaxi.
4. Retroactividad en el cobro de interés de las tasas de interés, a partir de la fecha de corte y no de la fecha de pago.

La última medida, aunque no se implementó, es la que más llama la atención y desnuda la inexistencia de un programa económico coherente con las condiciones del país. En efecto, es ampliamente reconocido en economía que el aumento de las tasas de interés tiene dos efectos simultáneos: el primero es que desalienta el consumo y el segundo que encarece la inversión. A pesar de que se modificó el interés para un segmento específico del negocio bancario –el de las tarjetas de crédito–, desincentivar el consumo y la inversión es absolutamente contradictorio con la situación de crisis que según el gobierno atraviesa el país.

Y para rematar, cambian la composición en la colocación del crédito, reduciendo el ritmo de colocación del crédito comercial, acelerando la reducción de actividad, que ya lo hicieron generando expectativas negativas, lo que tiene efectos procíclicos en la actividad económica.

Por otra parte, para la Asociación de Bancos, las comisiones son una forma de diversificar el riesgo, comparándose con la forma como utilizan este medio de obtener ingresos los bancos en Francia, Suiza y Estados Unidos, mencionan que se encuentran en el promedio latinoamericano.³⁶ Pero; este caso particular no es un ejemplo a seguir y no sirve como una comparación adecuada, ya que el Ecuador al estar dolarizado, tiene unas tasas excesivamente altas, si se compara con esos ejemplos

35. King, Katiuska “El ‘regalo’ navideño del gobierno”. En *Plan V*, 3 de enero de 2016. Recuperado de: <https://bit.ly/2CS4pPJ>.

36. Prado, Julio José. Editorial “Respuestas sencillas a preguntas complejas (Parte II)”.

y por otra parte, mantiene unos niveles de intermediación muy reducidas en comparación con otros países.

La liquidez de la economía no viene del aire y los bancos juegan un rol clave en ella, dependiendo del sector al que se destine el crédito. La función primordial del sistema financiero es la intermediación y si se colocan créditos que impulsen la producción, la liquidez puede surgir de la misma economía.

Además, existe poca transparencia en la aprobación de regulaciones por parte del ente regulador. Según Latino-barómetro, Ecuador es el segundo país en el que más reduce la respuesta a la pregunta: “se gobierna para el bien de todo el pueblo”, que pasa de 38% a 17%, entre 2017 y 2018.

Conclusiones

El diálogo anunciado, desde la posesión del presidente Moreno, devino en negociación por parte de los grupos de presión, para sacar provecho para sus intereses muy particulares. El proverbio del río revuelto, hace una analogía de lo que sucede en el país y del ambiente que se está gestando, al permitir que algunos actores económicos puedan influir decisivamente para obtener más ganancias, ya sea con la expedición de normas que les beneficien directamente, como en el caso de la banca, o a través de la privatización de empresas altamente rentables.

El diagnóstico sesgado de la situación de la economía ecuatoriana con fines políticos, así como la continua estigmatización de lo público y la repetición sobre la gravedad de la situa-

ción de la economía, crearon expectativas negativas y afectaron a las nuevas inversiones y la demanda de consumo. De esa forma se limitó el crecimiento económico y como resultado se agravó más la situación inicial.

En materia productiva, se privilegiaron normas para reducir los ingresos fiscales en el entendido que con ello bastaría para atraer inversiones y, así mismo, se ratificó una política que considera que la firma de tratados comerciales es por sí misma una política productiva. La consecuente falta de una política productiva y, la renuncia a una visión estratégica desde el Estado, desembocó en una carencia de estrategias de crecimiento a largo plazo.

En el sector financiero se han producido los mayores cambios, pues la banca ha percibido la relajación en el control con medidas en su beneficio. El cambio, en la colocación del crédito también ha afectado la actividad económica en el último año, con recuperación en las utilidades.

En las últimas semanas, se anunció con bombos y platillos, que el Ecuador había logrado un acuerdo técnico con el Fondo Monetario Internacional. No se les ocurrió mejor cosa que llamarlo “Plan Prosperidad”, seguramente porque es prosperidad para quienes van a lucrar de las privatizaciones.

Este plan incluye austeridad fiscal, reforma tributaria y seguramente flexibilización laboral. Todos estos elementos no harán otra cosa que generar un deterioro en los ingresos de la población por lo que los hogares deberán reorganizarse, ajustando de otra forma lo que se conoce como economía del cuidado. También habrá pre-

siones para ampliar la explotación de recursos naturales, que será la segunda gran variable de ajuste.

Grecia ha vivido por cerca de diez años recetas de austeridad y aun no encuentra una salida adecuada, Argentina incorporó hace poco estos mismos mecanismos y está peor que antes, Ecuador ha sido el otro país en retroceder años para aplicar medidas que el mismo FMI reconoce como ineficaces. Por otro lado, Portugal goza de muy buena salud, luego de aplicar una política de estímulo de la demanda y demostró al mundo que ese es el camino más corto para superar situaciones similares como la ecuatoriana.

Referencias

Acosta Espinosa, Alberto.

2012 "El retorno del Estado, primeros pasos postneoliberales, mas no postcapitalistas". En *La Tendencia. Revista de Análisis Político*, N°13, Mayo, p.67-72. FES-ILDIS. Quito.

Banco Central del Ecuador.

2019 *Información Estadística Mensual*, N° 2004, febrero, 2019, Quito. Recuperado de: <https://bit.ly/2dROGA0>.

Castillo, María Angelina.

(5 de septiembre 2018) "USD 9 millones espera recaudar el Gobierno con gravamen a híbridos". *El Comercio*. Recuperado de: <https://bit.ly/2NfTCFC>.

Comité Empresarial Ecuatoriano.

2019 "Proyecto Ecuador 2030, iniciativa empresarial de transformación productiva". Ecuador 2030, Marzo. Recuperado de: <https://bit.ly/2DiMtPK>.

CEPAL.

2018 *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2018: los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030*. Santiago de Chile.

Consejo Nacional Electoral

2019 "Resultados preliminares de la Consulta Popular en Girón". Recuperado de: <https://bit.ly/2uKtRlX>.

El Telégrafo.

(20 de septiembre 2018) "Gobierno crea Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones". Recuperado de: <https://bit.ly/2NuDSzw>.

_____.

(5 de noviembre 2018) "Las concesiones traerán \$ 1.000 millones en 2019, según el Gobierno nacional". Recuperado de: <https://bit.ly/2RyTgs1>.

Fondo Monetario Internacional.

2019 "Ecuador y el FMI alcanzan un acuerdo a nivel del personal técnico sobre un apoyo de US\$ 4.2 mil Millones". IMF, el 21 de febrero de 2019. Recuperado de: <https://bit.ly/2tv7nEP>.

_____.

2018 "Misión del FMI Concluye su Visita de Artículo IV de 2018 en Ecuador". IMF. Recuperado de: <https://bit.ly/2TTkH0J>.

Gobierno del Ecuador.

2019 "Plan Prosperidad 2018-2021". Ministerio de Finanzas. Quito. Recuperado de: <https://bit.ly/2UYPJoA>.

King, Katiuska.

(3 de enero de 2016) "El 'regalo' navideño del gobierno", En *Plan V*. Recuperado de: <https://bit.ly/2CS4pPJ>.

_____.

2018 "Ley de Fomento Productivo: Nueva amnistía, fomento a evadir impuestos". Katiuska King (blog), Junio. Recuperado de: <https://bit.ly/2WJyrg9>.

Klein, Naomi.

2008 *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre*. Paidós. Buenos Aires.

Mazzucato, Mariana.

2013 *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Anthem Press. London.

Minería en línea.

2018 "Solgold duplica la estimación de recur-

- sos minerales de depósito ecuatoriano". Minería en Línea (blog), 21 Noviembre. Recuperado de: <<https://bit.ly/2YGSn5j>>.
- Moran, Mirtha.
- 2016 "La Agenda de Desarrollo Sostenible". *Desarrollo Sostenible*. Recuperado 16 de febrero: <<https://bit.ly/2xAD3v9>>.
- Orozco, Mónica.
- (14 de octubre 2018) "Ley de Fomento hará que lleguen 10 300 millones". En *El Comercio*, sec. Negocios. Recuperado en: <<https://bit.ly/2P4CGmx>>.
- Ostry, Jonathan D., Loungani, Prakash y Davide Furceri.
- 2016 "En lugar de generar crecimiento, algunas políticas neoliberales aumentaron la desigualdad, lo que a su vez dificultó una expansión duradera". *Finanzas y Desarrollo*, junio de 2016, p. 38.
- Prado, Julio José.
- 2018 Editorial Respuestas sencillas a preguntas complejas (Parte II)". En *Revista Aso-banca*, No. 91, Nov.- Dic. 2018, p.2.
- Samaniego, Pablo, Vallejo, María Cristina & Martínez Alíer, Joan.
- 2017 "Commercial and biophysical deficits in South America, 1990–2013". En *Ecological Economics*. 2017, vol. 133, p. 62–73. Recuperado de: <<https://bit.ly/2ulxzfQ>>.
- Spurrier, Walter.
- (3 de enero 2018) "A pulso". Informe económico y político. En *Análisis Semanal*. Grupo Spurrier, Guayaquil.
- Stiglitz, Joseph, Greenwald, Bruce.
- 2016 *La creación de una sociedad del aprendizaje*. La Esfera de los Libros. Madrid
- Stiglitz, Joseph, y Rosengard, Jay.
- 2016 *La economía del sector público*. 4ta ed. Antoni Bosch. Barcelona.