

# ECUADOR - El FMI: misma piedra, mismo tropiezo

Martín Pastor, CELAG

Martes 14 de mayo de 2019, puesto en línea por [Claudia Casal](#)

9 de mayo de 2019 - [CELAG](#) - El Gobierno ecuatoriano ha permitido el retorno del FMI, que trae consigo la misma receta con la que ha condicionado al país en 16 ocasiones anteriores.

Locura es hacer lo mismo una y otra vez esperando obtener resultados diferentes. Sin importar quien lo haya dicho, la ortodoxia económica ecuatoriana parece no entender el enunciado: nuevamente, ha permitido el retorno del Fondo Monetario Internacional (FMI), que trae consigo la misma receta con la que ha condicionado al país en 16 ocasiones anteriores (1983 - 2003).

El 11 de marzo de 2019, el Gobierno de Lenín Moreno anunció que había llegado a un Acuerdo de Servicio Ampliado por 4.200 millones de dólares a tres años con el organismo multilateral de crédito, en una burda violación a la Constitución de 2008. Según los artículos 419 y 438, la ratificación de un tratado internacional requiere de la aprobación de la Asamblea Nacional y la Corte Constitucional, en caso de que este comprometa, “la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales.” [1]

A pesar de ello, y aproximadamente dos semanas después, el Ministerio de Economía y Finanzas publicó la carta de intención [2] con las propuestas que emprendería el régimen. Esta nueva declaración de voluntad se convierte en la décima séptima ocasión en la que que el Ecuador emprenderá reformas estructurales para satisfacer las condicionalidades del FMI, que en el pasado han demostrado tener un costo altísimo a nivel de estabilidad macroeconómica, derechos y avances sociales.

Y en esta ocasión las proyecciones tampoco son prometedoras. El FMI, en su Reporte [3] (Artículo IV) 2019 para la nación andina, espera un decrecimiento del PIB de -0,5% en 2019 y un incipiente crecimiento del 0,2% para 2020, cantidad menor incluso a la registrada en el 2000. En contraste, según la información del Banco Mundial, y sin reformas estructurales neoliberales, el crecimiento anual del PIB en promedio entre 2006 y 2017 fue de 3,3%.

A pesar de ello, el equipo económico de Richard Martínez, ministro de Economía y Finanzas de Ecuador -y con el beneplácito de Lenín Moreno- ha optado por el camino de la austeridad. En la carta de intención detalla que el objetivo principal del Gobierno será el de reducir el déficit primario no petrolero del sector público no financiero, en un 5% del PIB durante los próximos tres años. Es decir, el Estado ecuatoriano dejará de gastar en Ecuador.

La receta “tradicional” incluirá: reducir el tamaño del Estado (Estado mínimo), achicar el gasto fiscal, flexibilizar y desregularizar las relaciones laborales, reformas tributarias para satisfacer intereses de élites económicas y corporativas, privatizar bienes públicos, desregularizar controles estatales - especialmente propone la independencia del Banco Central -, y liberalizar el sector externo.

Para ello se proponen cuatro categorías de intervención: la primera será el reajuste de la masa salarial del sector público, lo cual implicará despidos masivos - se renovará solamente el 50% de contratos que expiren en sectores no sociales-, reducción de salarios, y no renovación para contratos ocasionales. La segunda área será la reducción de subsidios a combustibles, especialmente al diésel industrial. La tercera, una reforma tributaria con mayores beneficios para los deciles más altos de la sociedad. Y, para terminar, una reducción del gasto público de capital, bienes y servicios.

El presente análisis se centra, primordialmente, en la propuesta de austeridad expansiva que propone el Gobierno, ya que en sí es el eje de todo el acuerdo con el FMI. Esta medida inicia viciada ya que ha demostrado ser una no-solución, basada en muchos supuestos ortodoxos sin fundamentos en la economía real. Un caso de estudio es la comparación de las políticas de austeridad aplicadas en Portugal.

Para 2011, la nación ibérica estaba al borde de un colapso económico, por lo que acudió al FMI, la Comisión Europea y el Banco Central Europeo para obtener aproximadamente 91.000 millones de dólares. Cumpliendo con la receta, un paquete de medidas de austeridad fueron condicionadas e inmediatamente aplicadas entre 2011 y 2014. Sin embargo, la medicina terminó siendo aún peor que la enfermedad: para 2014, el crecimiento del PIB era negativo y el desempleo llegaba al 15%.

El descontento social resultó en el triunfo parlamentario de una mayoría conformada por la coalición de izquierdas, liderada por Antonio Costa. En 2015 comenzaron a revertir las medidas más duras de austeridad: aumentaron los salarios del sector público, el salario mínimo y las pensiones, e incluso volvieron brindar ciertos derechos adquiridos por los trabajadores. El resultado sorprendió, incluso al FMI, que no tuvo otra salida que aceptar su error.

“El caso de Portugal demuestra que, si se exageran las medidas de austeridad, terminan por agravar la recesión y crean un círculo vicioso”, enfatizó Costa en una entrevista al New York Times. A pesar del resultado, la presión de las agencias multilaterales es evidente, ya que Costa ha continuado con medidas de austeridad más leves pero nuevamente afectando al bienestar y derechos de la clase trabajadora portuguesa.

Pero, ¿por qué la austeridad no funciona? Para responder, es necesario alejarse de cualquier determinante ideológico y político, y recurrir a una identidad contable, que parte de un indicador primordial: el Producto Nacional Bruto (PNB), que siempre se cumple ex post. Este modelo, conocido como “de las tres brechas” se lee así:  $(S_p - I_p) + (S_g - I_g) + (M + R - X) = 0$ , y expresa la correspondencia entre la demanda global y la oferta global en una economía nacional [4]

Este modelo nos permite entender los balances sectoriales, es decir, las relaciones entre el sector público, el sector privado y el sector externo. Debido a que, histórica y estructuralmente, el sector externo en Ecuador es deficitario (se importa más de lo que se que exporta), significa que si el sector público deja de ser deficitario, el contrapeso de ese desbalance terminará asumiendo el ahorro privado, es decir los hogares y empresas; ergo, un desahorro en este sector.

Esto implica menos demanda (consumo) y un estancamiento de la economía, si no es un retroceso progresivo. El FMI estima que para 2020 la inflación se colocará en 1,2% (tres veces más que en 2017) y el desempleo se incrementará a 4,7% (más que en 2018).

Para suplir este desfase contable, el Estado, como lo advierte la carta de intención de Ecuador al FMI, tendrá que recurrir por un lado al bolsillo del ciudadano común, y también obtener más deuda en un ciclo vicioso insostenible. Esto se debe a que, al liberalizar el sector externo, la relación deficitaria se incrementará, ya que no hay razón por la cual creer que el Ecuador se convertirá, en tres años, en un exportador de bienes y servicios (aparte de recursos primarios).

Al Estado, entonces, le quedarán dos opciones para ingresar capital a la economía: incrementar recaudación tributaria y/o adquirir deuda -una tercera sería emitir moneda, pero Ecuador carece de esta opción-. Para el primer cometido, la carta de intención prevé ampliar la base impositiva, pero en vez de incrementar impuestos a los que más tienen, el orden será más impuestos a toda la población, y consecuentemente se verán afectados los deciles más bajos de la población.

Esto se realizará mediante la reversión del sistema impositivo ecuatoriano actual, de mayor tributación directa a indirecta, violando el art. 300 de la Constitución. Para una mejor comprensión: el impuesto a la renta -que grava la riqueza correlativamente- es un impuesto directo, mientras que el impuesto al valor agregado (IVA) -que grava el consumo- es indirecto, ya que sin importar si se es pobre o rico se paga el mismo porcentaje, aunque para el que menos tiene este termina representando una carga mayor en su

finanzas. Por ende, un enfoque hacia la tributación indirecta implica más impuestos para todos los ecuatorianos.

Además, la carta prevé eliminar exenciones tributarias y regímenes especiales en los cuales se pueden insertar: educación, áreas específicas de la producción agrícola, entre otros. Todo esto se verá agravado por la decisión de eliminar el impuesto a la salida de divisas (ISD), que en 2018 representó 1.200 millones de dólares para las arcas del Estado.

Al liberalizar y desregularizar el flujo de capitales, las transnacionales y las élites económicas podrán sacar su dinero de Ecuador para colocarlo en paraísos fiscales o cuentas extranjeras. El FMI prevé que esta decisión le costará al Ecuador un 0,2% del PIB al finalizar los tres años.

La otra opción para balancear la economía será más deuda. Para ello, el Ecuador, bajo la doctrina neoliberal imperante, impondrá la independencia del Banco Central. Esto, como pretende el acuerdo, finaliza y prohíbe la financiación del presupuesto del Estado por parte del Banco Central, lo que limita la capacidad de toma de decisiones con respecto a las políticas públicas y distribución del presupuesto, resultando en la consolidación de la dependencia a acreedores internacionales.

En otras palabras: el Estado no podrá financiar al sector público. Los proyectos de infraestructura, el gasto social y el gasto público deberán provenir de afuera, lo que crea una dependencia poco saludable con la deuda externa. Según el reporte del FMI, la deuda como porcentaje del PIB se incrementará a 46,8% y la deuda externa se incrementará un 6% en comparación con 2016. Para compensar los pagos de intereses que crea la deuda inicial, será necesario que el Estado aumente el número de nuevos préstamos y créditos, generando un proceso de endeudamiento acumulado. Este proceso, tarde o temprano, terminará en una nueva crisis en la balanza de pagos, que fue la situación que, supuestamente, impulsó la necesidad del acuerdo con el FMI.

En contraste, en el país luso, desde finales de 2014, se le permitió al Banco de Portugal comprar bonos de deuda pública portuguesa directamente, en una forma de flexibilización cuantitativa. Esto tuvo dos resultados positivos: redujo las tasas de interés de la deuda y, por lo tanto, una parte de las tasas de interés pagadas por el Gobierno se pagan al Banco de Portugal. Ello significa una reinyección de dinero en la economía portuguesa.

Otro factor que la ortodoxia neoliberal ignora es que, al reducir la inversión pública, se reducirá el efecto de los multiplicadores fiscales, que es el efecto de la inversión pública en la economía real.

Sobre el tema en Portugal, la Directora del FMI, Christine Lagarde, aceptó que “hemos reconocido un error, en lo que tenía que ver con los multiplicadores fiscales”, pero parece haberlo olvidado nuevamente para Ecuador. Estos factores, claves en el crecimiento económico, son subestimados. En 2012, el FMI admitió que durante décadas habían estimado el promedio del multiplicador en 0,5, para luego llegar a la conclusión de que estos “han estado realmente en el rango de 0,9 y 1,7 desde la Gran Recesión”.

Con menos demanda e inversión desde el sector privado, una respuesta a corto plazo para rellenar los baches surgidos por la falta de capital será privatizar (“monetizar”, en palabras del FMI) bienes públicos. Sin embargo, no serán puestas en concesión aquellas empresas públicas deficientes o inoperantes (que, sin duda, existen) sino las más eficientes y rentables, como las hidroeléctricas, las empresas de telecomunicaciones y de suministro eléctrico. Según el FMI se prevé obtener un 0,8 % del PIB en 2019 con esta medida, pero la misma cantidad se perderá en 2021, dejando una balanza final de 0 para los ecuatorianos. Mientras, las ganancias serán acumuladas por la empresa privada que haya concesionado el servicio.

Advirtiendo sobre las afectaciones a corto y mediano plazo sobre el nivel de vida de los ecuatorianos que tendrán estas medidas, la carta ya asegura que se “requeriría un esfuerzo de la ciudadanía”. Sin embargo, gracias a un trabajo coordinado entre medios de comunicación alineados y “académicos”, se ha construido un “sentido común” impermeable a la crítica, según el cual las medidas de Moreno y el FMI son la supuesta única solución. El mismo reporte del FMI advierte, como prioridad, generar una estrategia

comunicacional.

Esta estrategia y constante empuje hacia la austeridad como respuesta para los problemas macroeconómicos -como Paul Krugman (2004) explica en el 'Gran Engaño'- tiende a "formularse en términos morales: los países tienen problemas porque han pecado, y ahora tienen que redimirse a través del sufrimiento". Ello se inserta en una lógica y herencia religiosa occidental de "pagar por los pecados" con sacrificio y una acción completamente contraria a la realizada. Si pecas de gula, la respuesta es ayunar, o castidad para la lujuria; y los ejemplos continúan. Es por esta razón que esta 'solución' resuena, especialmente para los ecuatorianos. Pero, como la historia ha demostrado, justos pagarán por pecadores.

---

<https://www.celag.org/ecuador-y-fmi-misma-piedra-mismo-tropezoz/>

---

## Notas

[1] <https://www.celag.org/acuerdo-con-fmi-linea-credito-o-tratado-internacional/>

[2] <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/03/LOI-MEFP-Espa%C3%B1ol.pdf>

[3] <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/03/20/Ecuador-Staff-Report-for-the-2019-Article-IV-Consultation-and-Request-for-an-Extended-46682>

[4] Donde  $S_p$  representa el ahorro privado, derivado del PNB menos impuestos (T) y menos consumo privado (C) y menos inversión privada ( $I_p$ );  $S_g$  representa el ahorro del sector público, derivado de ingresos tributarios (T) menos gasto público (G) y menos la inversión pública ( $I_g$ ); y, por último, el sector externo, derivado de importaciones (M), menos las exportaciones (X) más las rentas netas (R) pagadas a los factores de producción extranjeros