



MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA

Edición Nro. 20:

2007-2010:
¿Confianza, Riesgo,
Incertidumbre
o Pánico?

2007-2010: ¿Confianza, Riesgo, Incertidumbre o Pánico?

Papel de Trabajo M.E.I.L., Nro. 20

HEXAGON CONSULTORES,
Marzo 15, 2007

PRESENTACION:

Ponemos en su consideración la edición No. 20 del Memorando Económico de Investigación Legislativa, M.E.I.L., misma que hemos dedicado a analizar la complejidad del escenario macro y social que condicionará la gestión pública y privada en el periodo 2007-2010.

En lo público y sus apuestas, la agenda pasa por la campaña permanente y la Asamblea Constituyente como eje de un sistema (nacional/regional) de movilización social en pro de un cambio político que llegará hasta donde llegue la posibilidad de implantación de la hoy mediáticamente remozada lucha de clases. En lo privado, las apuestas son más duras 2007-2010: ¿confiamos, jugamos a nuestro riesgo, nos dejamos llevar por la incertidumbre, o debemos abandonar con pánico?

En economía solemos diferenciar entre 'pánico, como una percepción de desconfianza generalizada que antecede al abandono súbito de un mercado; 'incertidumbre', como la imposibilidad de predecir el desarrollo de eventos económicos que afectarán a dicho mercado; 'riesgo, como la posibilidad de predecir dichos eventos, pero con una alta probabilidad de que ocurra una secuencia económica negativa que afecte la salud y sostenibilidad de aquel mercado; y 'confianza' como el estado ideal en el cual dicho mercado se reproduce a sí mismo.

Como se verá en el análisis que sigue, los elementos macro, fiscales y estructurales con que se cuenta generan una expectativa no extrema (no pánico ni confianza) en la cual la situación se puede identificar como de baja incertidumbre y moderado riesgo. A nivel de recomendación se identifica que para que se elimine la incertidumbre, se reduzca el riesgo y se aleje el fantasma de un pánico, se propicie, a la brevedad posible, un proceso de identificación y diálogo sobre posibles medidas de confianza mutua al nivel de la sociedad corporativa, en el marco de un acuerdo previo a una potencial Asamblea Constituyente en la cual se perfeccione, pero no destruya, el paradigma funcional actual de una 'economía social de mercado'.

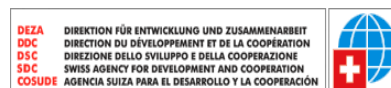
Como hemos aclarado en cada una de nuestras veinte ediciones de M.E.I.L., el objetivo de la publicación corresponde a la presentación, a actores de decisión claves, de un análisis claro, objetivo e imparcial de la legislación económica que está en sus manos debatir o aprobar para generar efectos positivos sobre el bienestar de la población, especialmente de la más vulnerable.

Como parte de nuestra responsabilidad social corporativa, hemos financiado la mayor parte de esta investigación, contando con un renovado auspicio complementario de la Cooperación Suiza para el Desarrollo, el mismo que nos permite que Usted y un grupo selecto de destinatarios reciban gratuitamente este documento completo y un análisis resumido sobre temas relacionados con lo económico y lo social, ya sea a través de medios impresos, o por la vía electrónica. Esperamos que nuestras publicaciones constituyan una herramienta y un espacio para la discusión informada y técnica sobre los temas legislativos que estarán en la mesa de debate durante los próximos años en Ecuador. Desde ya agradecemos su lectura, opinión y contribuciones. Deseando que, pese a la forma en la cual evolucionan las cosas en el país, los siguientes sean años de gestiones de paz, nos despedimos con un fraterno abrazo ciudadano y profesional.

EQUIPO M.E.I.L. Y HEXAGON CONSULTORES



WWW.HEXAGON.COM.EC



1

Auspicia :

WWW.COSUDE.ORG.EC

2007-2010: ¿Confianza, Riesgo, Incertidumbre o Pánico?

I. Introducción

Parecería que son mucho más de cuatro los meses (Noviembre 2006 – Marzo 2007) que han pasado desde que elegimos nuevas autoridades de Congreso y Ejecutivo. Quizá la explicación de esta sensación se deba a la falta de luz con respecto al futuro y al nerviosismo que inunda los espacios de conversación social y familiar, donde se repiten una y otra vez los análisis, argumentos y voces que abundan, en general, sobre cuatro posibles escenarios para actuar en lo económico hogareño o empresarial: ¿confiar?, ¿medir riesgos?, ¿entregarse a la incertidumbre?, o ¿dejarse llevar por el pánico y vender capitales y/o bienes?

Es penoso tener que iniciar un documento técnico de una forma tan sui géneris, tan difícil. Por ello, el presente análisis trata de entregar algo de luz al introducir dos piezas de información investigadas por nuestro equipo de consultores y profesionales: (1) un análisis de política económica y social con proyecciones macro y de pobreza que se esperarían ocurrir, en un escenario de riesgo, en estos cuatro años de gobierno, y (2) un análisis de economía política con elementos que permitan la búsqueda de cooperación crítica como una forma de evitar la polarización, eliminar la incertidumbre y reducir el riesgo:



II. Como Punto de Partida: 2006, Año de Reducción de la Pobreza pese a los Desencuentros Políticos, Económicos y Sociales

Conforme a una nota publicada el 4 de Diciembre de 2006 por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la CEPAL., en la región, la pobreza y la indigencia disminuyeron un 4 por ciento desde 2002, "el más alto porcentaje de los últimos 25 años".

Estas cifras se han obtenido, según CEPAL (ver su último informe "Panorama Social") debido a que la cifra de desempleo se redujo, mejoró la distribución de ingresos en algunos países y aumentó la cantidad de puestos de trabajo.

Según esta institución, en América Latina "en el año 2005, el 39,8 por ciento de la población se encontraba en situación de pobreza, unos 209 millones de personas. Por su parte, el número de indigentes o en pobreza extrema superó los 80 millones de habitantes". La investigación compara esas cifras con el año 2002, en el cual se registró que el porcentaje de pobreza alcanzaba al 44 por ciento de la población regional y el de indigencia al 19,4 por ciento.¹

El documento presenta además proyecciones para el año 2006 según las cuales la cantidad de pobres volverá a disminuir. Advierte que aunque la noticia es alentadora, los niveles de pobreza todavía son muy elevados. Según la CEPAL eso implica que "los gobiernos aún poseen una tarea de gran magnitud por delante".

Este fenómeno de reducción de la pobreza coincide en tendencia pero no en velocidad con la evolución de la pobreza mundial, que se ha reducido a la mitad - del 40 por ciento al 21 por ciento de la población del planeta-, sobre todo desde que China y la India implantaron estrategias exitosas que les han permitido lograr que más de 500 millones de personas abandonen la extrema pobreza (desde 1981).²

Regresando a nuestra región y país, tras la dolarización y merced al equilibrio fiscal y un entorno favorable para su crecimiento como una de las economías más abiertas dentro de los países de América Latina, Ecuador es uno de los países que más aceleradamente ha reducido su nivel de pobreza, cerrando el 2006 con un nivel que se estima se encuentra cercano al 20% (medida por ingresos), siendo que había partido en el año 1999 con un nivel (pobreza por ingresos) superior al 81% (casi 60 puntos porcentuales de reducción en 6 años).

¹ Ver: <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=8324&criteria1=&criteria2=>

² Ver http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id_notas=871

**Pobreza según ingresos
(\$1 y \$2 corrientes por persona al día)**

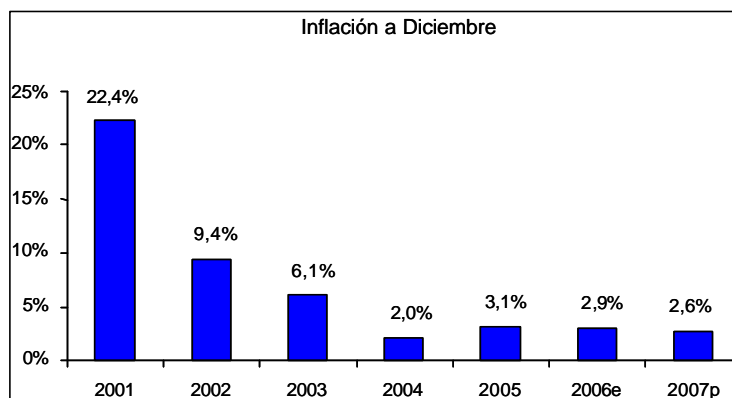
	% Indigentes	% Pobres
País	4.63	19.93
Rural	10.22	36.49
Urbano	1.75	11.37
Costa	3.92	20.21
Sierra	4.72	18.36
Amazonía	12.08	34.12

Fuente: INEC - ECV 05-06.

Elaboración: Hexagon, 2007

Al mirar la tabla queda en evidencia no solo la reducción importante del nivel de pobreza a nivel país, sino algo que hemos presentado ya en anteriores ediciones de M.E.I.L.: la desigualdad de oportunidades que impide que la convergencia de las áreas rurales hacia niveles de pobreza bajos sea tan rápida como la convergencia de las zonas urbanas (hoy la pobreza rural triplica a la urbana).

Esta evolución a nivel país se debe, en mucho, a la dolarización y su éxito como herramienta estabilizadora y reductora de la pobreza por ingresos, sobre todo en áreas urbanas, gracias al equilibrio fiscal y la reducción de la inflación:



Año	Superávit Primario	Superávit Primario / PIB
2,000	1,028.6	6%
2,001	715.2	3%
2,002	637.9	3%
2,003	588.0	2%
2,004	494.3	1%
2,005	674.8	2%
2,006	415.1	1%

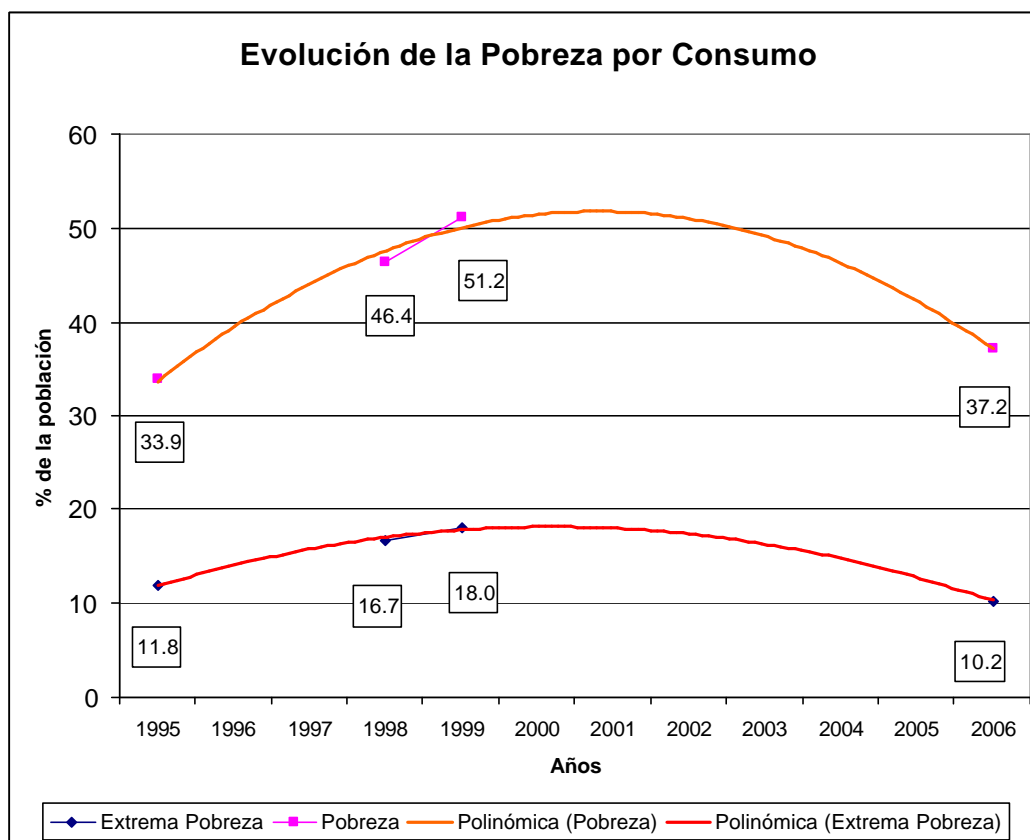
Fuente: MEF, Elaboración: Hexagon Co., Ecuador

Lo logrado en cuanto a pobreza por ingresos, sin embargo, no es suficiente para decir que el bienestar ha mejorado. Para poder decirlo, se requiere la reducción de la pobreza por consumo.

El Consumo es un mejor parámetro para medir la Pobreza debido a que:

1. A diferencia de la renta, en el consumo hay factores intertemporales como acceso y disponibilidad que inciden sobre el nivel real de bienestar y por tanto, deben medirse.
2. Las personas y hogares tienden a informar niveles de ingreso distintos de sus niveles de ingreso real, lo cual se ha demostrado estadísticamente que ocurre menos si la medición se hace en términos de consumo.
3. El consumo refleja de manera más fidedigna el nivel de vida real de una unidad familiar debido a que el gasto de consumo refleja, por ejemplo, el acceso al crédito y a ahorros en los momentos en que la renta es baja (o negativa).

Por todo lo anterior, optamos para lo que sigue entonces, como un indicador mejor para identificar la necesidad de pactos de política pública, por la pobreza por consumo. A este respecto, en el caso de Ecuador, la pobreza por consumo se ha reducido de niveles superiores a 51% en 1999, a niveles cercanos a 37% en 2006.

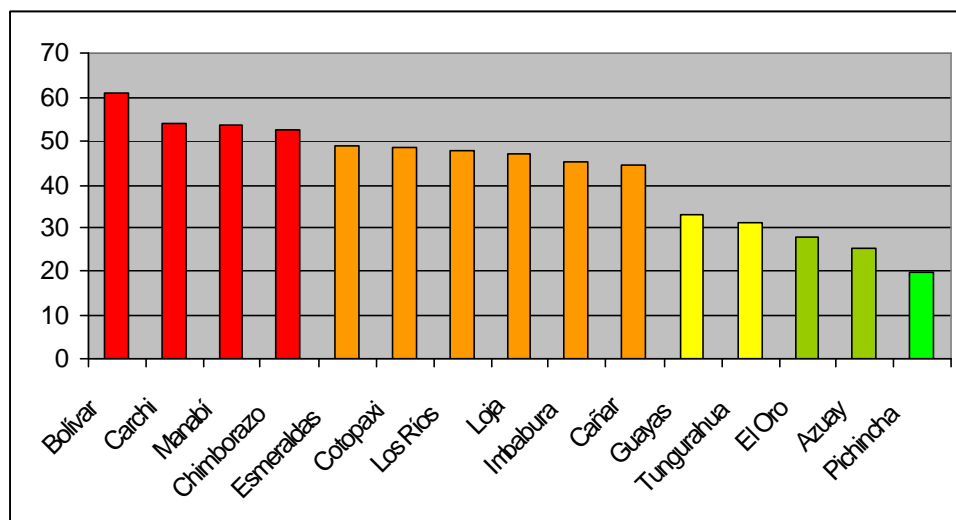


La pobreza extrema, por otro lado, se encuentra hoy en niveles inferiores a los del año 1995 (cerca de 10% como promedio nacional).

Nuevamente, lo nacional no debe dejarnos tranquilos, pues la pobreza por consumo cerró el año 2006 con un 61.2% en el campo, un nivel 2.5 veces superior al 24.6% observado en el área urbana. La brecha ciudad-campo es un reto nacional, reto que además cobra dimensión regional si se observa que la Amazonía tiene el mayor nivel de pobreza, con un 59.7%, seguida de la Costa con un 39% y la Sierra con un 32.2%.

Excluyendo a Galápagos, cuyos altos niveles de bienestar per-cápita son reconocidos, las provincias que mejor situación de bienestar muestran son: El Oro, Azuay y Pichincha (la última es la provincia que goza del mayor bienestar relativo al nivel nacional con solo un 19.8% de su población en pobreza por consumo).

Estas provincias, sumadas a provincias igualmente pobladas como Guayas y Tungurahua (que además cuentan con niveles de pobreza cercanos al 30%, inferior al promedio nacional) tienen una situación que difiere de la de provincias también densamente pobladas pero relativamente más pobres como Bolívar, Carchi, Manabí y Chimborazo, cuyos niveles de pobreza se ubican entre 50 y 60%:



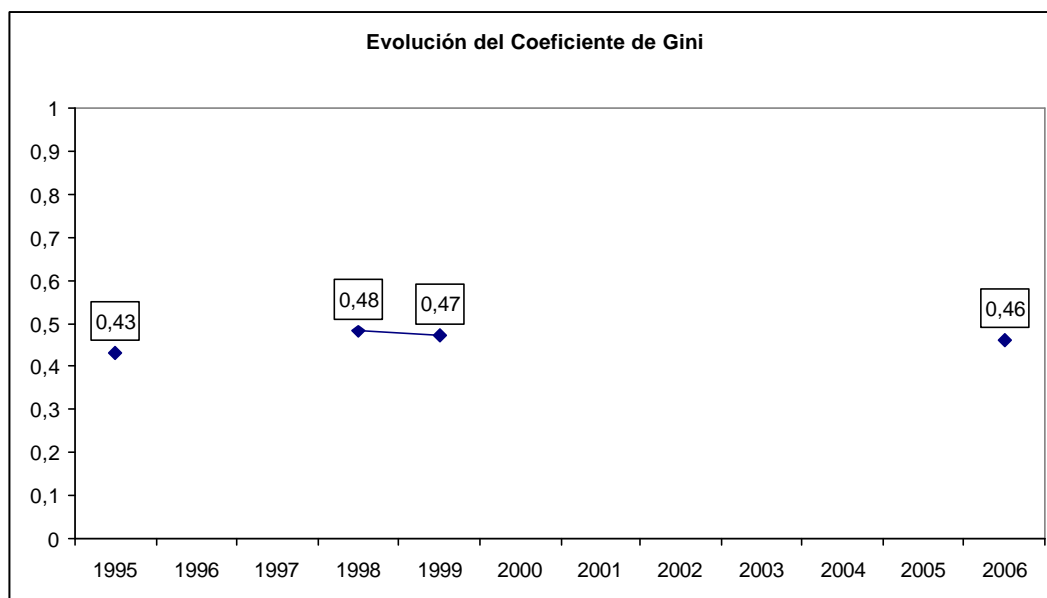
Tras este breve análisis, solo queda por decir, en cuanto a nuestra línea de base, que la buena noticia es que a nivel país estamos en un nivel de pobreza por consumo promedio inferior al promedio de América Latina; la mala noticia es que la única provincia que estaría por debajo del promedio mundial de pobreza es Pichincha, y que solo otras cuatro provincias: Azuay y Tungurahua en la Sierra, y El Oro y Guayas en la Costa, estarían por debajo del promedio de pobreza en América Latina.

Esta evidencia fortalece una primera conclusión: se requiere que las luchas políticas por venir no sean violentas, se dosifiquen a lo largo de los años y propendan no a destruir al enemigo político, sino a crear un pacto de integración y redistribución gradual que permita consolidar el proceso de reducción de la pobreza iniciado tras la dolarización y acompañarlo, esta vez, tras el pacto, y en paralelo, con un aumento de la equidad (segundo indicador social que pasaremos a revisar a continuación).

III. 2007: ¿Año de Encuentro y Posicionamiento de la Equidad?

Si bien la pobreza ha logrado reducirse hasta el 2006, como se desprende del análisis de la sección anterior, aún se requiere trabajar, durante el 2007 y desde el Estado, en un pacto que vaya más allá de la dolarización y que entre, de lleno, en una problemática social de fondo: la inequidad.

Para ello, la única vía existente es dejar de apelar a la economía del precio del petróleo y el crecimiento ficticio que esta genera, así como dejar de solazarnos por la reducción de la pobreza que estos dos factores crean junto con la estabilidad ganada merced a la dolarización y ponernos en serio, como país, a discutir, acordar, crear, reformar y financiar programas redistributivos desde el Estado y desde lo social, que inhiban que la inequidad se mantenga en niveles altos:



Fuente: SIISE-INEC ECV Varias rondas
Elaboración: Hexagon Consultores

El Índice de Gini, como se muestra en el gráfico, se ha reducido en dos puntos porcentuales luego de 6 años de implantarse la dolarización. Si bien los niveles de pobreza se han reducido en niveles importantes, estos no han sido los mismos logros desde el punto de vista de la distribución. Una tarea pendiente como país es hacerlo mejorar.

La complicación, a este respecto, es que generar movilidad social y producir una caída en este índice desde el Estado y lo político, sin generar frenos al crecimiento económico es un reto de magnitudes que solo puede efectivizarse a través de un pacto. La polarización, la guerra y la violencia, como lo muestra la literatura, a lo único que conducen es a un incremento, a la larga, de la inequidad y el subdesarrollo.

Por ello, el reto de la construcción de un pacto debe ser asumido con valor, inteligencia, compromiso y ética, posiblemente tras las ojalá cortas luchas políticas de los próximos dos o tres meses. Esto, sin duda, será solo posible una vez que fenezcan los 100 primeros días de gobierno, se haya verificado la elección por la Asamblea, y podamos evaluar qué hay de fondo en las intenciones y capacidades de uno y otro lado contendor (Congreso y Ejecutivo) y sobre todo, cuando conozcamos cuánto dichos personajes realmente quieren el progreso del país y con ello, cuán dispuestos están a pactar y construir, en lugar de continuar en la maniobra y la destrucción no solo de sus ocasionales adversarios, sino de su propia y arduamente construida plataforma.

IV. 2007: Año para Pactar y Escuchar la Voz del Pueblo

En Enero de 2007, un nuevo Presidente y un nuevo Congreso asumieron el mando político del Ecuador. Una semana antes de asumir su mandato, el 7 de Enero de 2007, el entonces Presidente electo, Econ. Rafael Correa Delgado mostraba, según Informe Confidencial (2007), un nivel de popularidad de 77% en la Sierra y de 75% en la Costa, con un nivel de credibilidad de 71% en Quito y 60% en Guayaquil (las dos principales ciudades de la Sierra y la Costa, respectivamente). Del otro lado, el Congreso y los partidos políticos mostraban niveles de aceptación promedio inferiores al 10%.

En dichas circunstancias, el Presidente optó por una línea de demolición de la oposición que, hasta la fecha, le ha resultado beneficiosa, pues según reportes recientes, su nivel de popularidad se ha elevado sobre el 90% al nivel nacional. Con ello, el nuevo Presidente ha ratificado el apoyo a lo que, en su arranque, marcó como su voluntad: enrumbar el país hacia un "Socialismo del Siglo XXI". Al inicio del Gobierno, dicha propuesta contaba con el favor de un 60% de los guayaquileños, y un 63% de los quiteños.

El espíritu en el país es favorable al Presidente: la ciudadanía opina que el país, durante la actual administración, probablemente podría mejorar (64% en Quito y 44% en Guayaquil) y son pocos los que piensan que el país podría empeorar (19% en Quito y 24% en Guayaquil). Para lograr el éxito que el país espera, el Presidente



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

Edición Nro. 20:

2007-2010:
**¿Confianza, Riesgo,
Incertidumbre
o Pánico?**

tendrá que mantener su lucha contra las condiciones adversas con las que inició, por propia elección, al no contar con diputados (“Movimiento Alianza País”) en el Congreso. Por ello, su estrategia es la de abolir el Congreso por medio de una Asamblea Constituyente con plenos poderes que le permita, en aproximadamente un año, crear un nuevo Congreso y consolidar una mayoría de diputados ajenos a los partidos políticos que respalden (de manera permanente) las iniciativas legislativas, políticas y reformas estructurales que requiere para enrumbar al país hacia su propuesto Socialismo del Siglo XXI.

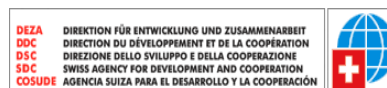
Por esta razón, la táctica utilizada al arranque del Gobierno ha sido la convocatoria de masas como una forma de ratificar, en las calles, el mandato electoral, tratando de cercar a los diputados en torno a su propuesta, misma que ha comenzado a ser canalizada, conforme el Congreso ha decidido en días pasados (en función de dicha presión pero dando también cabida a las tendencias y gustos encuestados de la población), hacia un nuevo espacio de competencia y diálogo creado en torno a una consulta popular que, contra fuego y marea ha sido convocada por el Tribunal Supremo Electoral y probablemente desemboque en la instalación de una Asamblea Constituyente con plenos poderes para reformar la Constitución vigente desde 1998.

Frente a esta situación, un 54% de los ecuatorianos ha opinado que se producirán, como efectivamente se están produciendo, acuerdos entre el Ejecutivo y el Congreso, y al preguntarle al público en torno a la deseabilidad de dichos acuerdos, un 77% de los quiteños y un 83% de los guayaquileños han manifestado que les “gustaría” que ocurriesen, siendo que un 77 a 78% de la población votaría a favor de que dicho acuerdo se logre a través de la Asamblea antes mencionada.

Dicho acuerdo se ha dado entonces, en torno a la convocatoria a la Asamblea Constituyente; actualmente, sin embargo, entre un 77% a 84% de la población no posee suficiente información sobre el significado real de una Asamblea, pues espera que aquella no solo reforme la Constitución, sino que además actúe (¿posibilidad?) sobre el desempleo, la economía, la corrupción, la educación y la pobreza, entre otros. Estos anhelos no son nuevos, y coinciden, en efecto, con los anhelos expresados en encuestas de hace ya tres años que no se han logrado cristalizar:



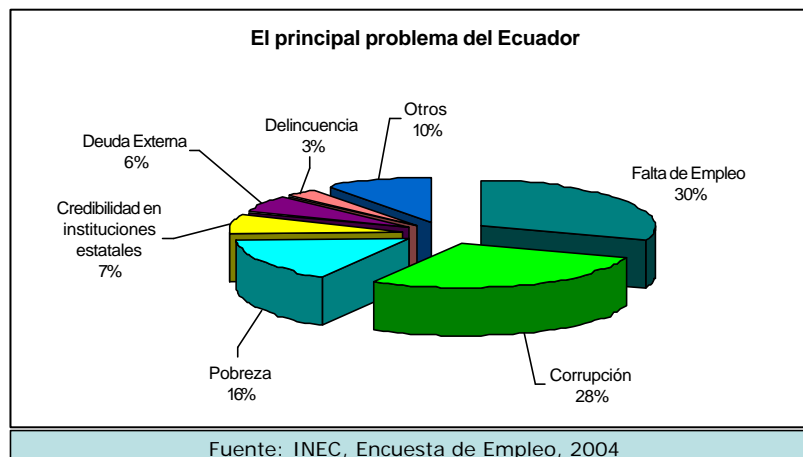
WWW.HEXAGON.COM.EC



9

Auspicia :

WWW.COSUDE.ORG.EC



Bien harían el Gobierno triunfante y los sectores derrotados (en términos de su inicial oposición a una Asamblea), en dar un paso adelante, bajar tensiones y concentrarse prioritariamente en discutir, por ejemplo, las formas en las cuales la Asamblea responderá a lo que ha expresado la ciudadanía como un 58% de su problema: la falta de empleo (30% del problema) y la presencia de la corrupción (28% del problema).

Si, como vimos al inicio, la pobreza se está reduciendo más rápido que en el resto de la región, merced a la dolarización, entonces el tercer problema nacional (la pobreza) requiere para su reducción, mantener las condiciones que sostienen la dolarización, con lo cual un 16% adicional de la solución al problema estaría encaminado y se tendría en conjunto, abarcado un 74% del lío nacional en agenda (3/4 partes del problema).

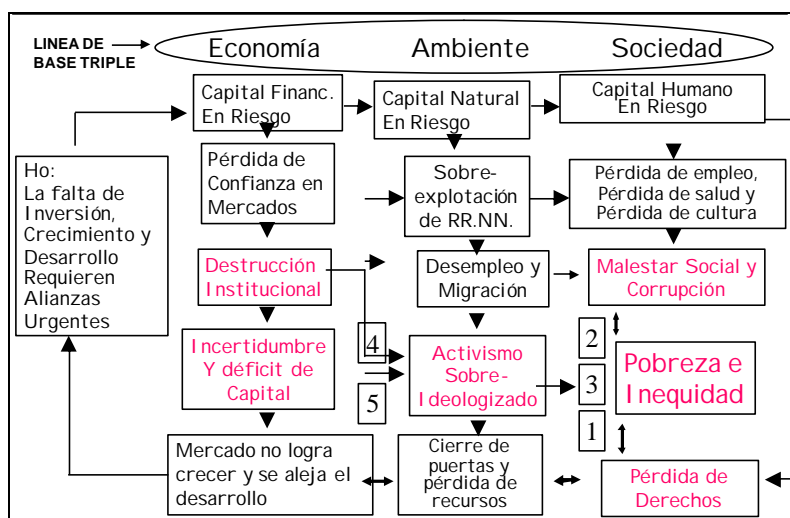
Aunque suene impopular, hay que decir que la deuda externa no parece ser el problema prioritario, o al menos parece ser menos de la cuarta parte del problema de la corrupción, o un quinto del problema de la falta de empleo.

Por el otro lado, sería más interesante ver cómo la Asamblea y el Congreso actúan en la creación de normas que castiguen pecuniaria y penalmente los actos de corrupción, en lugar de mantener un debate sobre un hecho que la mayoría de la población desea.

Si hacemos caso a la población, habría que combatir entonces la mayor inequidad que se produce por la falta de empleo y la falta de acceso a servicios públicos a causa de la corrupción y el desvío de los recursos pro-equidad existentes; allí está la agenda 1A. La calentura no está en las sábanas; dejemos a la Asamblea actuar sobre dicha agenda y a la dolarización actuar sobre la pobreza (agenda 1B) e iniciemos el diálogo Presidente-Partidos sobre las formas jurídicas y ejecutivas que nos permita actuar, en el marco de una Asamblea, sobre la credibilidad de las instituciones estatales (agenda 1C). De este modo, se puede proponer un árbol de

problemas basado en una línea de base triple (como el siguiente) para iniciar la discusión de un pacto pre-asamblea.

La hipótesis de partida es que el problema debe enfrentarse políticamente desde las relaciones conjuntas entre la economía, el ambiente y la sociedad, donde la falta de inversión, crecimiento y desarrollo requieren alianzas urgentes para proteger el capital en riesgo: financiero, natural y humano:



Esto, para evitar la pérdida de confianza en los mercados (riesgo país), la sobre explotación de los recursos naturales (dependencia del petróleo y enfermedad holandesa) y la pérdida de empleo, salud, deterioro educativo y pérdida de cultura (pauperización del capital humano).

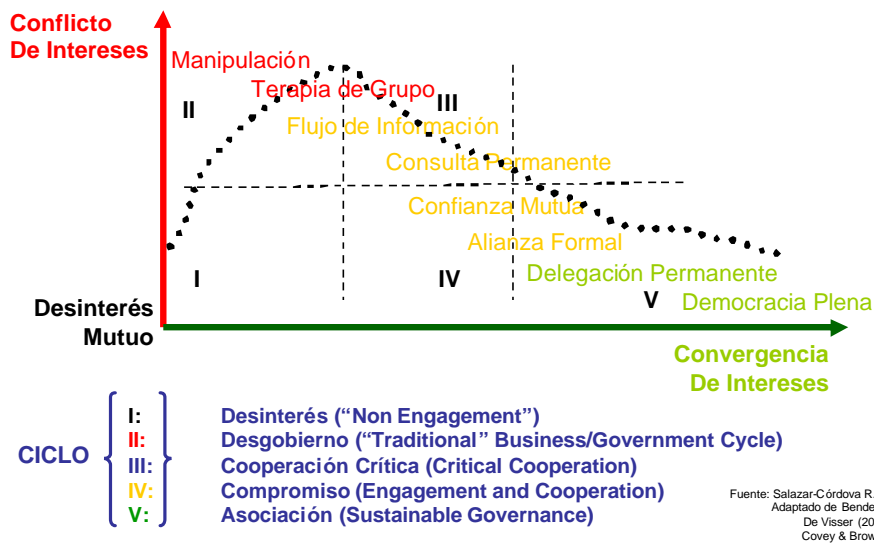
Solo pactando para combatir los temas anteriores será posible detener la destrucción institucional, generar oportunidades de empleo que frenen la migración y reducir poco a poco el malestar social y la corrupción.

Tras actuar en fases como las anteriores será posible aumentar la certidumbre, recibir inversión, detener el activismo sobre ideologizado y reducir la pobreza en conjunto con una reducción de la inequidad, logrando que el mercado y la economía logren crecer de manera sustentable, generando una real garantía de los derechos sociales y humanos de la población.

Es necesario, a este respecto, salir del desinterés, y pasar por varios ciclos, el primero de ellos, uno de desgobierno y manipulación (como el que vemos en el primer trimestre del 2007) en el cual el conflicto de intereses se acrecentará, solo para conducirnos hacia un segundo ciclo, que posiblemente dure un nuevo trimestre, en el cual la terapia de grupo y el cambio de actitud del gobierno en pro

del mayor flujo de información marquen las relaciones de reconocimiento de unos y otros.

LA HERRAMIENTA DEL DIÁLOGO Y EL CICLO DE GOBERNABILIDAD



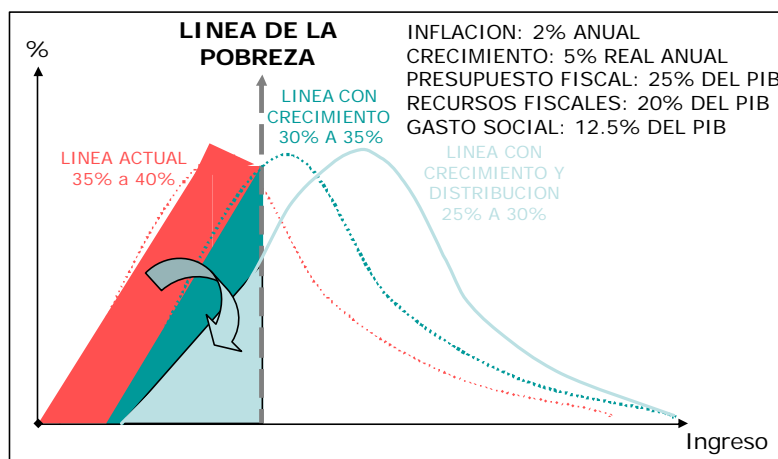
Solo tras la manipulación de lado y lado (ciclo I del periodo gubernamental entrante), y la terapia de grupo que comienzan a exigir desde ya los medios de comunicación (ciclo II del periodo que vivimos) se podrá empezar a construir país, iniciando un ciclo III de cooperación crítica, en la cual fluya la información y se establezcan mecanismos de consulta permanente como, por ejemplo, la Asamblea.

Este será, entonces, el momento de la cooperación crítica, en el cual la consulta permanente y abierta pueda generar confianza mutua (e.g. pacto fiscal), mismo que en términos temporales debería copar la agenda gubernamental de la segunda mitad del año 2007 (y posiblemente 2008) y de ser exitoso, al hacer creíbles ojalá un conjunto de alianzas informales, permita que el país transite, a partir del año 2007-8, por una vía de confianza mutua y alianzas formales (Ciclo IV: compromiso) que ponga las bases para que en la segunda mitad del periodo de gobierno, 2009-2010, el país logre generar una delegación permanente hacia sus representantes y se establezca una democracia plena (ciclo V: asociación y gobernabilidad sostenible).

De hacer los gobernantes caso a los medios, será posible que se ponga en práctica una o varias de las propuestas actuales para construir una estrategia nacional de reducción de la pobreza, bajo un acuerdo nacional e internacional, liderado por la

Presidencia, que construya el ciclo anteriormente presentado, y cuyos resultados se vean de la manera siguiente:

PROPUESTA:
ESTRATEGIA NACIONAL DE REDUCCION DE LA
POBREZA
(ACUERDO Nacional e Internacional, liderado por la Presidencia)



Esto implica consolidar, por medio de la Constitución, metas macro-fiscales como una inflación anual cercana al 2%, con un crecimiento real anual cercano al 5%, con un presupuesto fiscal máximo de 25% del PIB, cuyos recursos fiscales (petroleros y tributarios principalmente) se mantengan en al menos 20% del PIB, de modo que el financiamiento por terceras vías no supere el 5% del PIB, mismo que deberá estar orientado principalmente a financiar obras de infraestructura que el país no pueda financiar debido a que utilizará sus recursos propios para financiar su gasto social (a ubicar en al menos un 12.5% del PIB al cierre del gobierno).

De conseguirse que la Asamblea construya este pacto, será posible contar con la certeza de que se mantendrá la dolarización, se crecerá como economía, y se contará con financiamiento para la política social del Estado.

Bajo dichas condiciones, es posible simular un Ecuador en el cual sus niveles de pobreza actuales, ubicados entre 35 a 40%, converjan, al año 2010, hacia niveles de 30 a 35% (solo midiendo efecto de crecimiento económico) y mejor aún, de 25 a 30% al cierre del gobierno (midiendo conjuntamente el impacto de crecimiento y distribución generados en base al pacto fiscal-social).

En términos prácticos, se requieren estas reformas al modelo económico del Estado, mismos que se deben añadir, como parte del pacto, a lo que desde ya manda la Constitución Política de la República: la construcción de un modelo económico denominado "Economía Social de Mercado":



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

Edición Nro. 20:

2007-2010:
**¿Confianza, Riesgo,
Incertidumbre
o Pánico?**

MODELO ECONOMICO: ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO

CONSTITUCION, TÍTULO XII: DEL SISTEMA ECONÓMICO

Art. 242 - La organización y el funcionamiento de la economía responderán a los **PRINCIPIOS** de eficiencia, solidaridad, sustentabilidad y calidad.

Art. 243 - Serán **OBJETIVOS** permanentes de la **ECONOMIA**:

- El **desarrollo** socialmente equitativo, regionalmente equilibrado, ambientalmente sustentable y democráticamente participativo.
- La conservación de los equilibrios macroeconómicos, y un **crecimiento suficiente y sostenido**.
- El incremento y la **diversificación de la producción** orientados a la oferta de bienes y servicios de calidad que satisfagan las **necesidades del mercado interno**.
- La **eliminación de la indigencia, la superación de la pobreza**, la reducción del desempleo y subempleo; el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, y la **distribución equitativa de la riqueza**.
- La **participación competitiva y diversificada de la producción ecuatoriana** en el **mercado internacional**.

Art. 244 - Dentro del sistema de economía social de mercado al **ESTADO** le corresponderá:

- Garantizar el desarrollo de las actividades económicas, mediante un **orden jurídico** e instituciones que las promuevan, fomenten y generen confianza. Las actividades empresariales pública y privada recibirán el mismo tratamiento legal. Se garantizará la inversión nacional y extranjera en iguales condiciones.
- Formular, en forma descentralizada y participativa, **planes y programas** obligatorios para la inversión pública y referenciales para la privada.
- Promover el desarrollo de actividades y mercados competitivos. Impulsar la **libre competencia** y sancionar, conforme a la ley, las prácticas monopólicas y otras que la impidan y distorsionen.
- Vigilar que las **actividades económicas** cumplan con la ley y **regularlas** y controlarlas en defensa del bien común. Se prohíbe el anatocismo en el sistema crediticio.
- Crear **infraestructura** física, científica y tecnológica; y dotar de los servicios básicos para el desarrollo.
- **Emprender** actividades económicas cuando lo requiera el interés general.
- **Explotar racionalmente los bienes de su dominio** exclusivo, de manera directa o con la participación del sector privado.
- Proteger los **derechos de los consumidores** sancionar la información fraudulenta, la publicidad engañosa, la adueteración de los productos, la alteración de pesos y medidas, y el incumplimiento de las normas de calidad.
- Mantener una **política fiscal disciplinada**; fomentar el ahorro y la inversión; incrementar y diversificar las exportaciones y cuidar que el endeudamiento público sea compatible con la capacidad de pago del país.
- Incentivar el **pleno empleo** y el **mejoramiento de los salarios reales**, teniendo en cuenta el aumento de la productividad, y otorgar **subsídios** específicos a quienes los necesiten.

Como se puede ver, nuestra Constitución no requiere ser reformada en su Título XII, solo requiere ser perfeccionada.

Si la reforma constitucional que genere la Asamblea Constitucional ataca los factores de desgobierno que impiden lograr, al menos, una cooperación crítica, será factible avanzar hacia un proceso de pacto fiscal; por ello, vemos como necesario, desde ya, debatir sobre este tema, pues más tarde que temprano, el gobierno deberá converger hacia el punto del pacto fiscal.

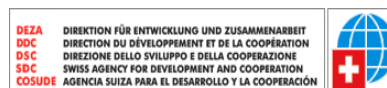
V. 2008-2010: Resultados de una Simulación bajo un escenario de incertidumbre y mediano riesgo

Para realizar una simulación bajo un escenario como el propuesto, se puede partir de asumir que el país y los Asambleístas deberían partir de los éxitos macroeconómicos y sociales alcanzados: tanto en el crecimiento de la economía, como en la reducción de la inflación, así como en términos del aumento del gasto social, la reducción de la pobreza, e incluso la posibilidad que ha tenido el país de incrementar los sueldos de los funcionarios públicos.

Quizá, ahora, la tarea en la cual podría embarcarse la Asamblea podría ser más bien una de carácter más cualitativo que cuantitativo: la mejora de la calidad del gasto:



WWW.HEXAGON.COM.EC

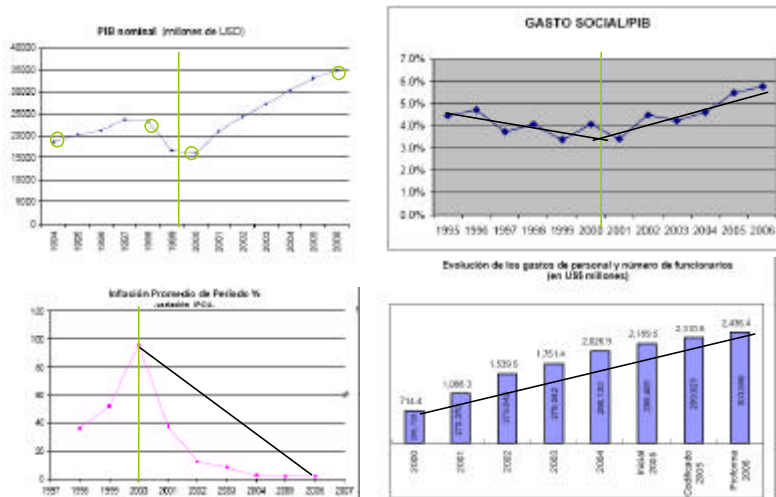


14

Auspicia :

WWW.COSUDE.ORG.EC

Los temas de calidad del gasto son otro elemento a trabajar...



Como se puede observar, la dolarización es, a todas luces, un factor clave a mantener como parte del pacto que debe quedar establecido en la Asamblea. Los cuatro gráficos presentados nos relevan de cualquier comentario adicional. Sin embargo, para mantener la dolarización, se requiere un pacto fiscal que tome en cuenta, por ejemplo, la necesidad de cubrir las sistemáticas brechas de ingresos:

EL PACTO FISCAL ES PRIMORDIAL... (SE REQUIERE CUBRIR LA BRECHA DE INGRESOS FALTANTES)

CUADRO No. 1
PROFORMA PRESUPUESTARIA AÑO 2006
SUPUESTOS MACROECONOMICOS

DATOS BASICOS	PROFORMA 2005	PRESUPUESTO 2005	PROFORMA 2006
PIB NOMINAL (MIL US\$)	31,719.0	32,034.0	34,820.0
CRECIMIENTO DEL PIB	3.3%	3.0%	3.1%
DEFLECTOR DEL PIB	2.3%	2.2%	1.1%
TASA DE INFLACION PROMEDIO ANUAL	2.8%	1.8%	2.4%
TASA DE INFLACION FIN DEL PERIODO	2.5%	1.9%	2.2%
IMPORTACIONES TOTALES CIF (millones)	7,427.0	9,789.0	10,201.0

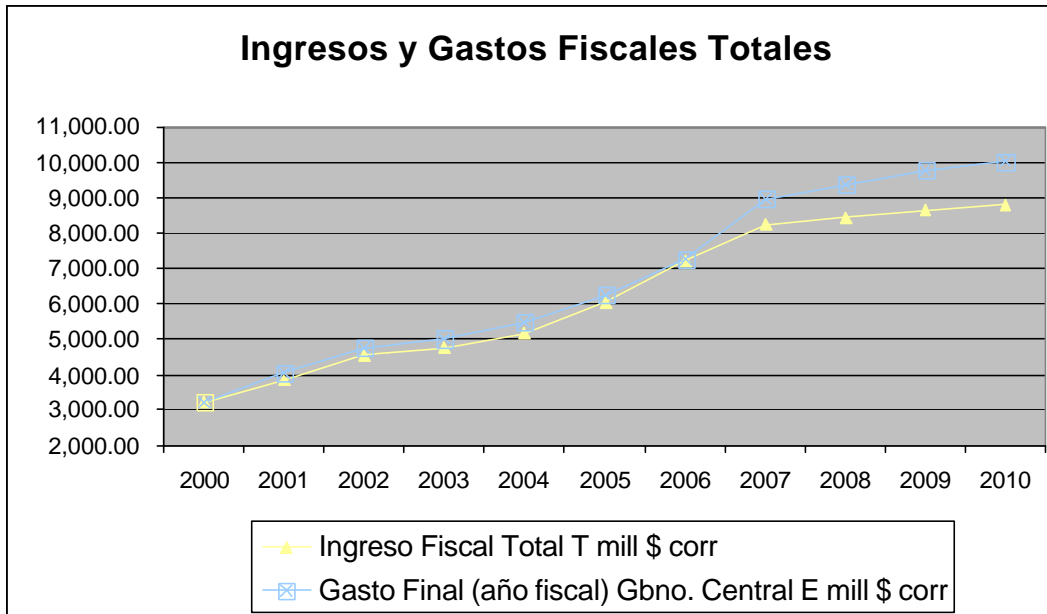
DATOS BASICOS PETROLEROS

PRODUCCION ANUAL (mil. Bbl.)	203.2	203.2	193.8
PRECIO DEL CRUDO (US\$/b)	25.0	25.0	35.0
COSTO DE IMPORTACIONES DERIVADOS	28.9	28.9	35.0

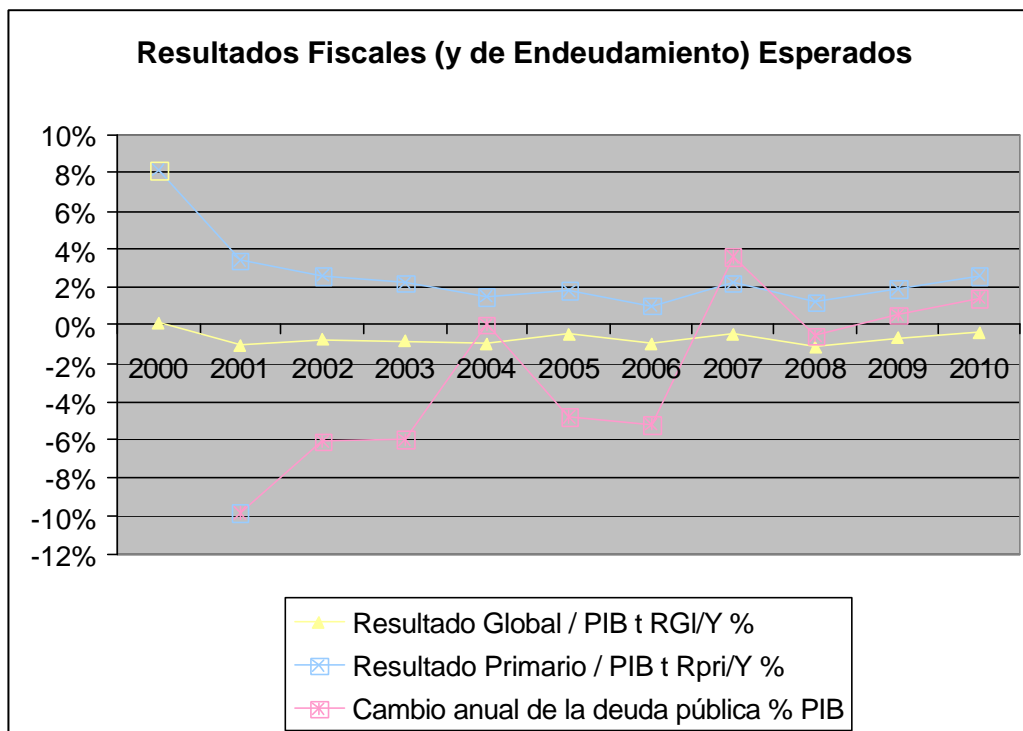
PROFORMA PRESUPUESTO GOBIERNO CENTRAL 2006
INGRESOS POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO
(US\$ millones)

FUENTE	PRESUP. INICIAL 2005	CODIFICADO JULIO 2005	Proforma 2006	VARIACION ABSOLUTA	%
RECURSOS FISCALES	4,886.3	5,187.9	5,456.8	268.5	5.2
AUTOGESTION	380.6	384.6	464.7	80.1	20.8
CREDITO EXTERNO	794.3	694.2	679.0	-20.1	-3.2
CREDITO INTERNO	1,168.1	1,210.2	1,631.1	421.1	34.9
PRESASIGNACIONES	529.8	141.9	252.4	113.8	76.1
SONAC Y ASIST. TEC. NO REEMB.	22.4	24.4	69.7	43.3	164.3
TOTAL	7,343.5	7,616.4	8,564.3	947.9	12.4

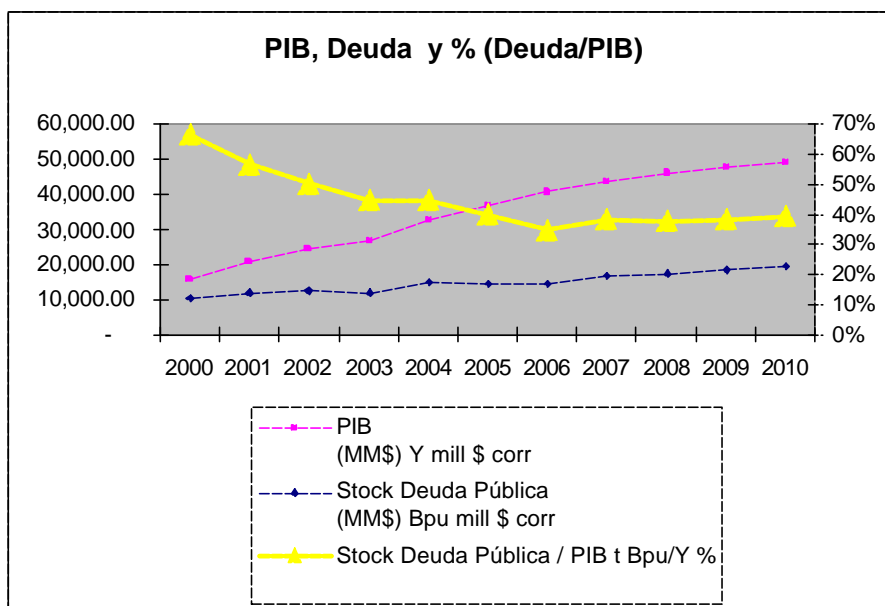
15% (variación PIB nominal)
25% (variación ingresos totales)



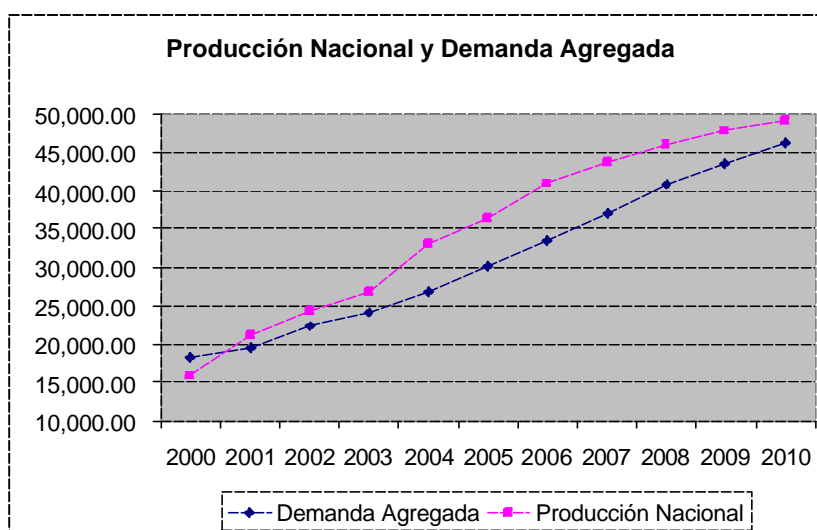
De hecho, se esperarían brechas bastante más pronunciadas en lo fiscal a partir de este año (mayor gasto, e ingresos creciendo a tasas menos importantes que en el pasado). Una de las políticas para cerrar dicha brecha podría ser el endeudamiento externo. Por ello, la Asamblea deberá topar el tema del endeudamiento; la simulación siguiente nos muestra algunos datos que pueden servir para orientar el pacto a lograr en el marco de la Asamblea:



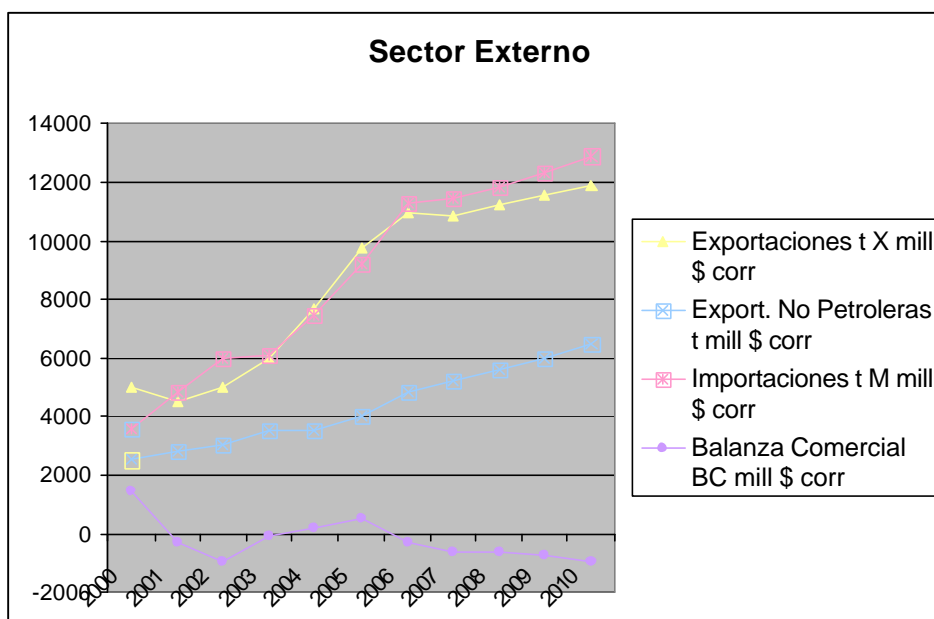
Este comportamiento de endeudamiento posiblemente cambie estructuralmente la economía, en el sentido de que no se tendrá al Ecuador como un país que reduzca sistemáticamente su relación deuda/PIB; sin embargo, bajo la simulación realizada, si se logra generar un mínimo nivel de crecimiento económico (3.5% anual), y se mantiene el gasto fiscal creciendo a dicha tasa, se logrará (en conjunto con medidas petroleras y fiscales adecuadas), que el endeudamiento se mantenga en una relación de 40% con respecto al PIB:



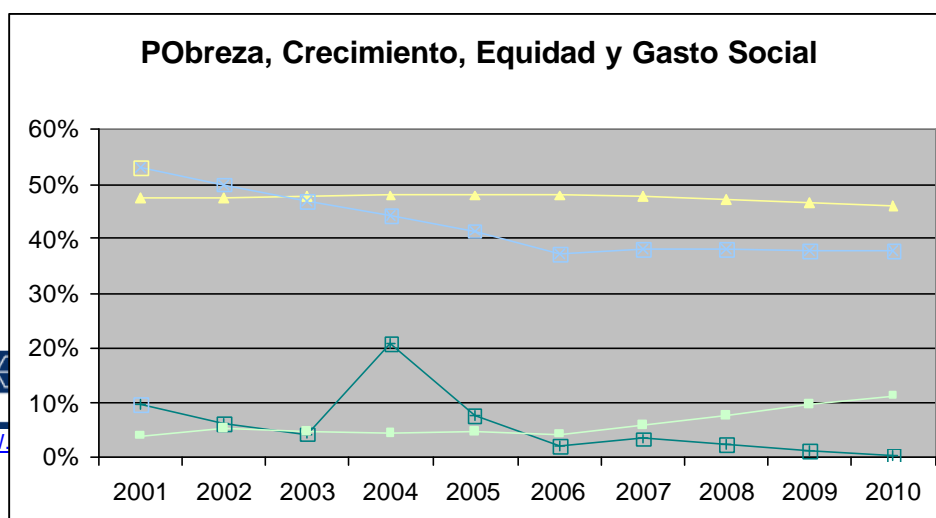
Esto es así debido a que se espera que la demanda agregada sostenga, desde lo público y privado, un proceso de crecimiento favorable de la economía que, si bien puede ser menos acelerado que en el pasado, será suficiente para garantizar sostenibilidad macro y fiscal:



Estas simulaciones se han realizado asumiendo que la economía no se abre aceleradamente a convenios internacionales de comercio, con lo cual el financiamiento proveniente de deuda será el encargado de financiar, como superávit en cuenta de capitales, el déficit en cuenta corriente y principalmente en balanza comercial esperado:



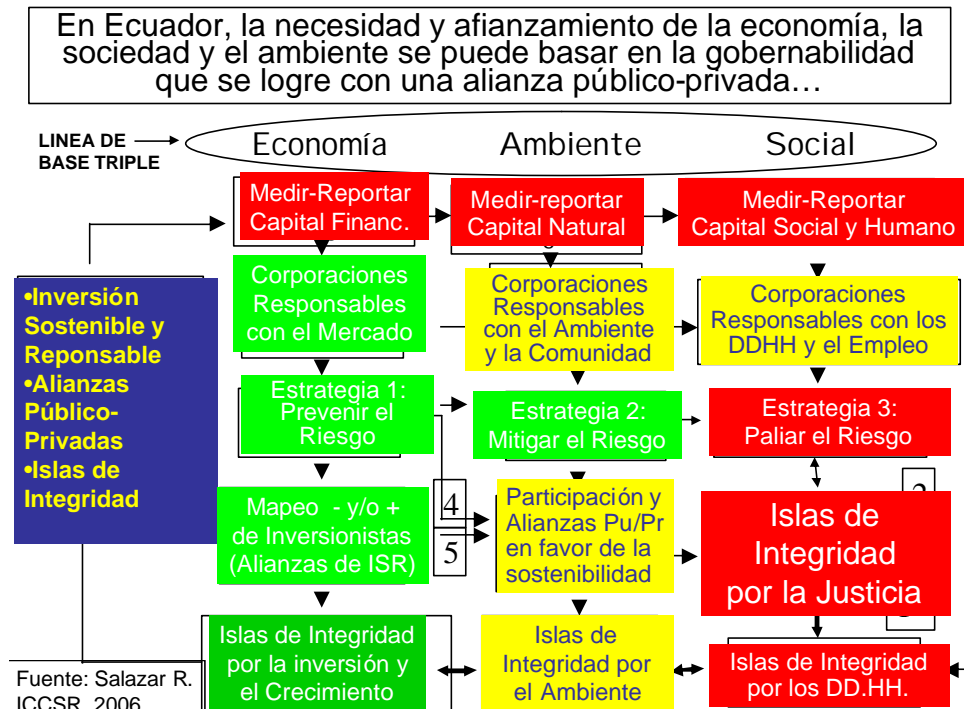
Con estos resultados, no es esperaría un crecimiento económico alto, pero sí un aumento del gasto social que, si es bien encaminado, podría tener un pequeño impacto sobre la inequidad, y un impacto muy leve sobre la pobreza. Este impacto podría ser mayor si se lograra el pacto sugerido y se estima, conforme se demostró anteriormente, en caso de un acuerdo de Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza liderado por la Presidencia y acompañado por el Congreso, se podría cambiar marcos normativos y establecer mecanismos de gestión que conduzcan a una reducción de la pobreza más acelerada que se estima podría ubicarse en niveles inferiores a 30% al cierre del Gobierno (sí y solo sí se da dicho pacto).



VI. La necesidad de un pacto pre-Asamblea

Dado que el Gobierno parece haber derrotado al Congreso, el pacto pre-Asamblea, parece que debe estar centrado en una alianza no tanto entre Ejecutivo y Legislativo, sino entre el sector público y el sector privado.

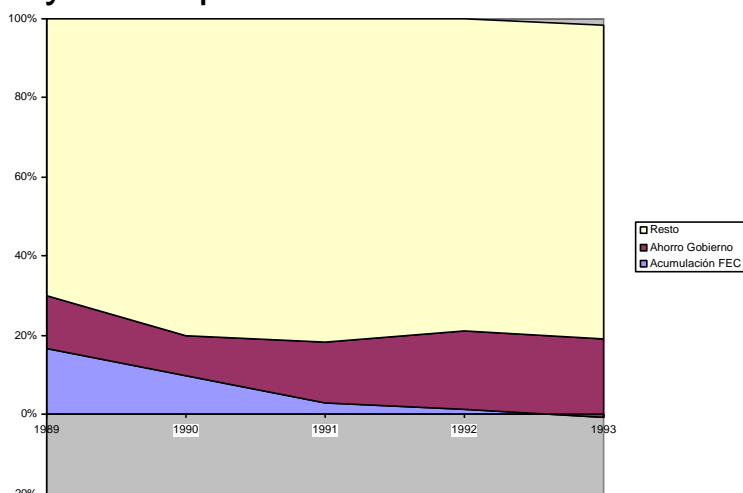
Basándonos en la problemática presentada en las anteriores secciones, dicho pacto podría proponerse del siguiente modo:



Un pacto de este tipo, podría asentarse sobre la construcción de islas de integridad que tengan como medio de acción una estrategia de manejo social del riesgo a la cual se llegue a través de alianzas que en su momento permitan que todas las corporaciones (en un sentido sociológico, más que empresarial) sean, por la vía constitucional, reforzadas en términos de su responsabilidad para mantener el patrimonio del Estado y de las futuras generaciones, de modo que se logren flujos de inversión sostenible y responsable que mantengan a flote la economía y la sociedad.

A modo de cierre, es importante decir que este tipo de pactos han sido observados en países como Chile, donde hace ya casi 20 años se fraguó un pacto de concertación nacional en el cual los empresarios dieron un paso al frente, junto con un grupo de partidos progresistas, para conformar lo que fue la Concertación que hoy, tras un arranque con el Presidente Aylwin, una secuencia hacia el Presidente Frei, y luego hacia el Presidente Lagos, ha logrado avanzar hacia un Socialismo del Siglo XXI con la Presidenta Bachelet. Veamos, entonces, cómo empezó dicho proceso:

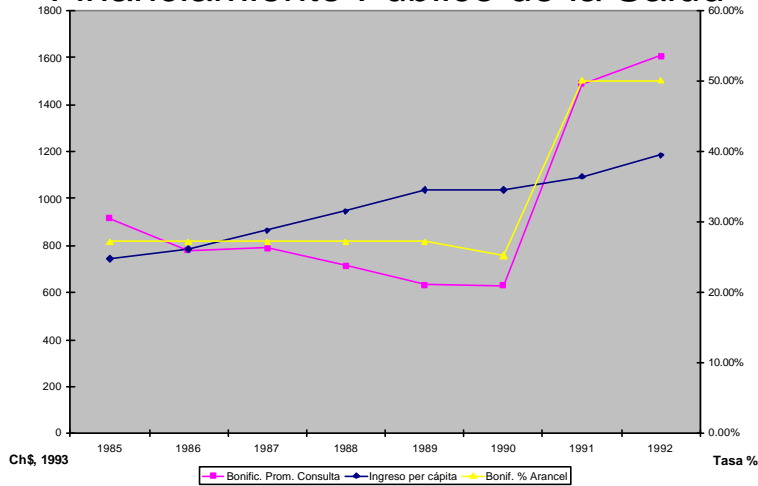
Aylwin: Aportes al Ahorro Nacional



El Gobierno de Aylwin utilizó, de hecho, los recursos del Fondo de Estabilización del Cobre, y reemplazó el fondo de ahorro, por un ahorro de Gobierno, con lo cual logró flexibilizar sus finanzas públicas, algo parecido a lo que parece que el actual gobierno ecuatoriano se encuentra haciendo.

Con ello, Aylwin incrementó los niveles de gasto social, por ejemplo, en salud:

Chile, 1985-1992: Financiamiento Público de la Salud



Sin embargo, no solo que aumentó los niveles del gasto social, sino que además, mejoró la calidad del gasto, centrándose, sobre todo, en la focalización de dicho gasto, de modo de incrementar su impacto:

Chile, Focalización del Gasto

	Quintil 1		Quintil 2		Quintil 3	
	1990	1992	1990	1992	1990	1992
% de Ingresos Totales	6	7	10	10	13	13
% del Ingreso Autónomo	4	4	9	9	13	13
% Uso de Serv. Salud	50	49	35	33	21	24
% Uso de Serv. Educ	34	35	27	26	19	18
% Uso Subsidios Monet.	29	32	21	24	18	19

	Quintil 4		Quintil 5		TOTAL	
	1990	1992	1990	1992	1990	1992
% de Ingresos Totales	19	18	52	52	100	100
% del Ingreso Autónomo	19	19	56	56	100	100
% Uso de Serv. Salud	6	4	12	10	100	100
% Uso de Serv. Educ	13	14	8	7	100	100
% Uso Subsidios Monet.	15	14	17	12	100	100

Como se puede observar en la siguiente tabla, el gasto social llegó a niveles de 15% del PIB, creciendo, entre 1990 y 1993 en un 48% real:

Gasto Social en la Transición

Evolución del Gasto Social 1990-1993

	Gasto Social mill CH\$		Porcentaje del Total		Crec % real 1990-1993	Porcentaje del PGB	
	1990	1993	1990	1993		1990	1993
Asistencia Social	84624	182608	7.85	7.37	38.8	1	1.13
Prestaciones Contributivas	449128	941577	41.65	38.02	34.8	5.3	5.83
Servicios Sociales Básicos (programas universales)	347888	802496	32.26	32.41	48.4	4.1	4.97
A. Educación	171757	331978	15.93	13.41	24.3	2.03	2.05
B. Salud	117275	295557	10.87	11.94	62.1	1.38	1.83
C. Vivienda y Urbanismo	58856	174961	5.46	7.07	91.2	0.69	1.08
Inversión en Infraestructura	12277	78871	1.14	3.19	313.2	0.14	0.49
Igualdad de Oportunidades	53557	187083	4.96	7.55	153.4	0.64	1.16
Adms. Sector Social	80928	208917	7.5	8.44	66	0.95	1.29
Otros no Clasificables	50061	74783	4.64	3.02	-3.9	0.59	0.46
Total Gasto Social	1078463	2476335	100	100	47.7	12.72	15.32

Esto fue posible gracias al proceso de concertación, cuyos principales elementos pueden ser presentados del modo siguiente:

La Concertación en Chile

- Concertación: Acuerdos vs Debates
- Diferenciando Conceptos:
 - “Acuerdo Corporativo” (solo incluye nuevos negociadores), TLC
 - “Pacto Social” (solo es un arreglo puntual, corporativo), PRG
 - “Concertación”, ENRP
 - Parte de un compromiso para descongestionar el Estado
 - Aborda cuestiones claves: temas de país, concretos e inmediatos
 - Crea un marco referencial para la toma de decisiones
 - Abre espacios de análisis, con nuevos actores analíticos
 - No requiere una estructura institucional
 - Genera Gobernabilidad (Campero, 1985)
 - Regulación de confrontaciones
 - Supervivencia de un campo de coexistencia
 - “En política también se puede ganar sin sacrificar al adversario. La cooperación mejora la calidad de la convivencia, y aumenta los beneficios y frutos del desarrollo)
 - Otros casos en los 70s, 80s y 90s a más de Chile:
 - Italia, Países Escandinavos, Holanda, Japón, Corea, Austria, Francia
 - Resultado en Chile: “Reforma Tributaria” y “Pago de la Deuda Social”

La concertación fue trabajada más como un acuerdo que como un debate; esto se hizo diferenciando conceptos: no fue un acuerdo corporativo de nuevos negociadores, ni un pacto social (como un arreglo puntual entre corporaciones), sino que fue en realidad una concertación en la cual se buscó una estrategia

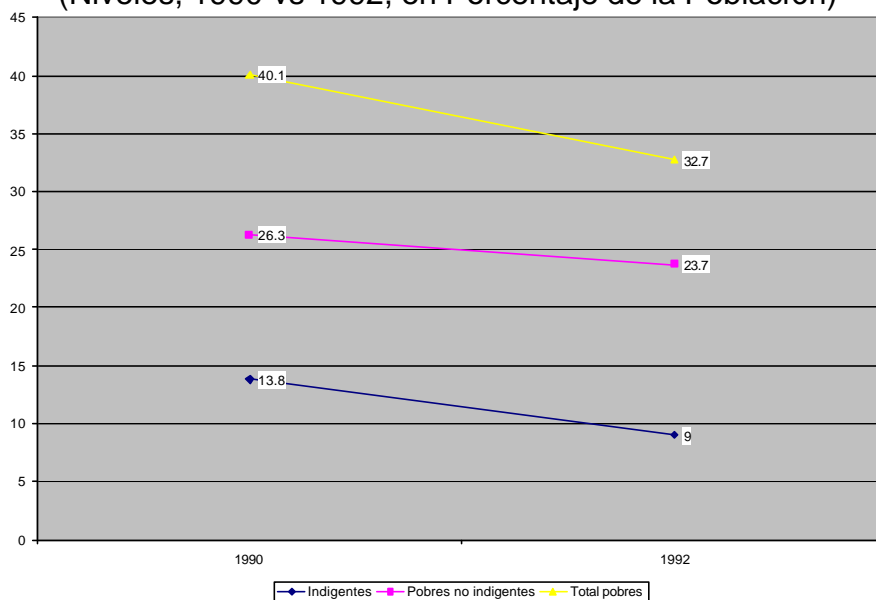
nacional de reducción de la pobreza, cuyos elementos han sido presentados arriba. Lo principal que se logró, en dicho sentido, fue una reforma tributaria y un mecanismo realista de pago de la deuda social:

Chile: Concertación y Reforma Tributaria

- IVA a 18%
 - US\$ 100 millones (1990)
 - 25 millones para el 60% más pobre (programas focalizados)
 - 70 millones para acuerdo marco con CUT
 - Aumento de asignaciones familiares
 - Aumento del subsidio único familiar
 - Aumento de las pensiones mínimas
- Introducción de Renta Presunta (vs renta efectiva)
- Incentivos a la inversión (para empresarios)
- Transitoriedad y contingencia (medir resultados en el 93)
- Aumento de recaudación tributaria: 2% del PIB
- Gasto social pasó de 12.7% a 14.1% del PIB
- Como se vio al inicio, lo macro no sufrió, sino mejoró
- A partir de 1994, no se retrocedió. IVA: 18%

Con estos logros, se tuvo un caso exitoso, en el cual se logró reducir la pobreza desde un 40% hacia un 32.7%:

Impacto en Pobreza (Niveles, 1990 vs 1992, en Porcentaje de la Población)



VII. Conclusión: Cooperación Crítica y Despolarización

A modo de conclusión, se puede decir que Ecuador, al igual que hizo Chile en su momento, puede tomar el tren de su historia, y buscar un pacto por el desarrollo como el siguiente:

