



MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA

Edición Nro. 51:

2009-2010:
Dolarización Vs. Desdolarización
¿Confianza, Riesgo,
Incertidumbre o Pánico?

2009-2010: Dolarización vs. Desdolarización ¿Confianza, Riesgo, Incertidumbre o Pánico?

Papel de Trabajo M.E.I.L., Nro. 51

HEXAGON CONSULTORES,
Marzo 15, 2009

PRESENTACION:

Ponemos en su consideración la edición No. 51 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 2009-2010 y en particular la sostenibilidad macro y fiscal de la dolarización.

En lo público y sus apuestas, al momento de publicar este Memorando (que actualiza el Memorando No 21, publicado hace exactamente dos años), la agenda pasa hoy (también, como hace dos años: Hexagon, 2007), por una nueva campaña electoral general y el reto legislativo post Constitucional de la Asamblea Nacional.

Se presenta también este documento como una evaluación independiente de medio término del gobierno que empezó en el 2007. Ecuador lo eligió en ese momento bajo una plataforma planteada para 4 años: una revolución ciudadana que tuvo como eje de su campaña un sistema (nacional/regional) de movilización social que sostendría el cambio político, que se cristalizaría a través de la implantación de una nueva Constitución. En lo político, como se verá en cifras de confianza y popularidad, el Gobierno ha sido exitoso, al introducir la nueva Constitución, como habíamos previsto hace dos años, por la vía de una "mediáticamente remozada lucha de clases".

El cumplimiento de esta promesa pública, social y política, y el método elegido y aplicado no han estado, sin embargo, libres de costos. En lo privado, económico y moral, las apuestas fueron duras desde el 2007, y son aún más duras para el 2009-2010. Hoy la pregunta sigue siendo la misma que nos hacíamos dos años atrás: ¿confiamos, jugamos a nuestro riesgo, nos dejamos llevar por la incertidumbre, o debemos abandonar con pánico? Esta vez, incluso la pregunta que muchos se hacen, y trataremos en esta edición es si: ¿con una crisis internacional no prevista por nadie en Ecuador en los escenarios 2007, el abandono con pánico también involucra a la dolarización?

En economía solemos diferenciar entre 'pánico', como una percepción de desconfianza generalizada que antecede al abandono súbito de un mercado (o en el caso de este documento, de una moneda); 'incertidumbre', como la imposibilidad de predecir el desarrollo de eventos económicos que afectarán a dicho mercado (o la sostenibilidad general de la economía); '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 (o economía); y 'confianza' como el estado ideal en el cual dicho mercado (economía y sistema social) se reproduce a sí mismo.

Como se verá en el análisis que sigue, en lo económico, han cambiado para mal los elementos macro, fiscales y estructurales con que se cuenta, lo cual permite generar una nueva expectativa no extrema (no pánico ni confianza), pero que a diferencia del 2007, cuando se podía calificar la situación como de baja incertidumbre y moderado riesgo, hoy (frente a la crisis internacional, pero también frente a la imprevisión fiscal y económica de los 24 meses pasados) se puede calificar como de incertidumbre media y riesgo alto.

A nivel de recomendación, se sostiene eso sí, lo mismo que se planteó desde el 2007: si antes era importante identificar un pacto fiscal y económico público-privado, hoy dicho pacto es importante Y URGENTE, requiriéndose un proceso de COOPERACION CRITICA que reduzca el nivel de incertidumbre, genere una disminución inmediata de la percepción de riesgo y permita alejar los "espíritus animales" (aquellos de los que hablaba Keynes) y el fantasma de una profecía auto-cumplida (por parte de los

AUSPICIA: WWW.HEXAGON.COM.EC

1





**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

Edición Nro. 51:

**2009-2010:
Dolarización Vs. Desdolarización
¿Confianza, Riesgo,
Incertidumbre o Pánico?**

actores políticos opuestos al diálogo) que trate de reproducir un pánico superior que destruya la popularidad del régimen y la confianza en el mismo: la desdolarización.

De propiciarse el Leviathan de lado y lado (de manera silenciosa y oculta desde el Gobierno, y en base al rumor o diciéndolo abiertamente en medios desde la oposición), por gracia de una campaña y teniendo como motor la búsqueda de rentas grupales, se consumiría con brevedad, las pocas pero importantes fuentes y pilares de sostenibilidad social, económica y política a largo plazo aún existentes en el país. Nuestra propuesta, a este respecto, trata de ser positiva: realizar un proceso de identificación y diálogo sobre medidas de confianza mutua específicas al nivel de la sociedad corporativa, en el marco de un acuerdo base que pueda ser pactado con los candidatos que aspiran a ser las nuevas autoridades que pronto tendrán que hacerse cargo, ya sea del Leviathan, o de la administración pacífica (construida con su cooperación crítica) de lo público en todo el Ecuador.

Si en el 2007, el reto era la entonces potencial Asamblea Constituyente en la cual se esperaba se perfeccionara, pero no destruyera, el paradigma funcional actual de una `economía social de mercado`, pues hoy, en ausencia de cooperación crítica de lado y lado, ya dicho paradigma estabilizador no existe, y ha sido reemplazado por el de una aún generalmente desconocida `economía social y solidaria` que, si no empieza por ser solidaria en el diálogo, su difusión social y construcción colectiva, posiblemente pase a ser cambiada más temprano que tarde. El nuevo paradigma que proponemos hoy, en este documento, y sobre el cual reclamamos autoría para el futuro, como un punto medio entre la economía social y solidaria y la economía social de mercado, lo denominamos `economía ética y solidaria`.

Estamos de acuerdo en lo solidario que no es posible construir desde el mercado, pero no estamos de acuerdo en cualquier objetivo social final que no pase, como medio, por la ética. Lo social y solidario, como medio y fin, no son consistentes; el social y el mercado, como medio y fin, tampoco. Lo ético, en cambio, es un buen medio, mejor que el social, para lograr que el mercado no traspase a la solidaridad, ni viceversa.

Como hemos aclarado en cada una de nuestras cincuenta ediciones anteriores de M.E.I.L., el objetivo de la publicación corresponde a la presentación, a actores de decisión claves, de un análisis y propuestas claras, objetivas e independientes, 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 la responsabilidad social corporativa de Hexagon Consultores (Capítulo Ecuador), hemos financiado la mayor parte de esta investigación y la construcción colectiva de la propuesta de economía ética y solidaria, contando esta vez ya no con auspicios internacionales complementarios (como en el arranque de este esfuerzo editorial), sino con un apoyo y cooperación más interno, más profundo quizá, más comprometido, de seguro: el de un conjunto de profesionales de diversas ramas del quehacer nacional (Grupo Hexagon), cuyos comentarios en los varios diálogos convocados, nos permiten que Usted (que probablemente es una de esas más de 550 personas de todo el mundo que han aceptado ser parte de la iniciativa Hexagon Dialogue) y un grupo selecto de otros destinatarios que no han adscrito aún, pero siguen con interés nuestra investigación social y económica, reciban gratuitamente este documento.

Esperamos que esta, como nuestras anteriores publicaciones, constituya 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 meses y años en Ecuador. Desde ya agradecemos su lectura, opinión y contribuciones.¹

Hacemos entrega entonces, de este documento de discusión y propuesta, 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 para permitir su lectura, con un fraterno abrazo ciudadano y profesional.

¹ Opiniones, favor dirigirlas a:

http://www.facebook.com/group.php?gid=23713611508&ref=ts&nectar_impid=2cf6ef82238b271f14e9ae7194d667e8&nectar_navimpid=55a2c2b331a5f3319f5b494e3794d048

AUSPICIA: WWW.HEXAGON.COM.EC

2

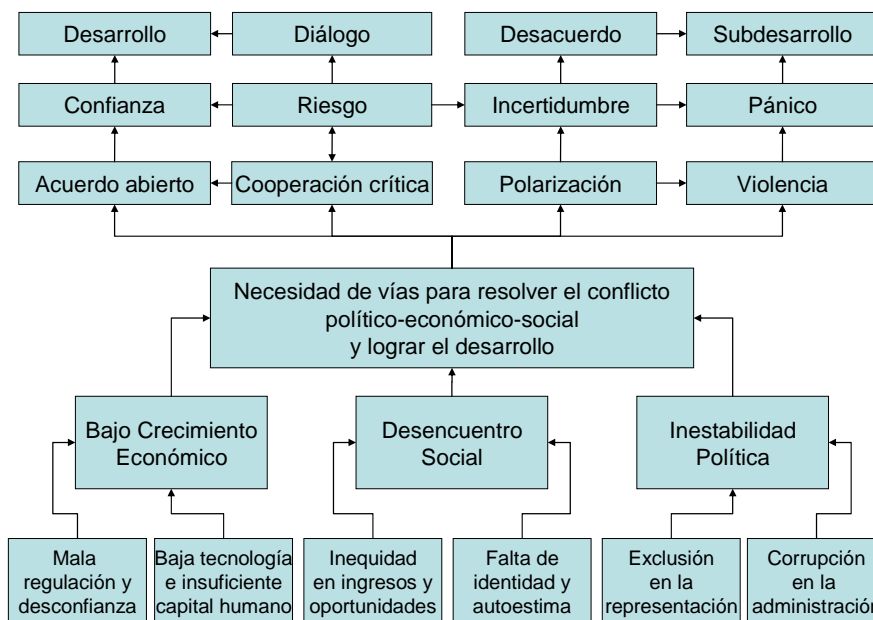


2009-2010: Dolarización Vs. Desdolarización ¿Confianza, Riesgo, Incertidumbre o Pánico?

I. Introducción

Parecería que son mucho más de veinte y ocho los meses (Noviembre 2006 – Marzo 2009) que han pasado desde que elegimos (juntas) nuevas autoridades de Congreso (hoy Asamblea Nacional) 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 la sostenibilidad o no de la dolarización, y los 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?

Hay que decir que el árbol de problemas que veíamos hace dos años, al arrancar el gobierno actual (Ver M.E.I.L. 21, Marzo, 2007), ha cambiado para bien y para mal, a la vez. Veamos primero el escenario planteado en el 2007:



En dicho momento, se veían como problemas centrales el bajo crecimiento económico, el desencuentro social y la inestabilidad política, y ellos generaban retos

de economía política que llevaban a cuatro alternativas capaces de generar confianza, riesgo, incertidumbre, o incluso pánico...

Hoy, tras dos años de hacernos las mismas preguntas en lo profesional y en lo familiar, vemos algunos resultados del proceso político en el que hemos invertido no solo nuestros ahorros como país, sino también nuestro tiempo de pensamiento y debate, día a día o sábado a sábado, respectivamente. Se observa, en lo positivo, una reducción efectiva de la inestabilidad política, y un marcado descenso del desencuentro social, signos que lastimosamente, aún no se ven acompañados de una eliminación de la tendencia hacia un bajo crecimiento económico.

De hecho, hoy, al contrario del escenario que se planteaba en el 2007, la política y lo social deben cambiar frente al cambio del escenario económico (veremos evidencia al respecto en las siguientes secciones). Hoy, la prioridad a la que debemos responder con fuerza y claridad, es una pregunta adicional que ronda los corredores, correos, y espacios de encuentro social, económico y político del país: ¿se mantendrá la dolarización en Ecuador?

Es penoso tener que iniciar un documento técnico de una forma tan sui géneris, tan difícil.

Por ello, como se mencionó en la presentación, el presente análisis trata de entregar algo de luz sobre la sostenibilidad económica, social y política (integral) de la dolarización, al sostener una propuesta de diálogo y cambio conceptual en lo económico y fiscal, basado en dos piezas de información investigadas por nuestro equipo de consultores y profesionales:

(1) un análisis de política económica y social con mediciones macro y de pobreza que se han observado en el Ecuador, en un escenario de riesgo económico sostenido en estos dos años de gobierno (debido a que la prioridad ha sido lo político y social por sobre lo económico), y

(2) un análisis de economía política con elementos que permitan la búsqueda de no perder lo avanzado en lo político y social, como país, y apuntalar un procesos de sostenimiento de la dolarización en base a un esfuerzo consciente y meditado de "**cooperación crítica**" (ver Anexo) como una forma de evitar la polarización, eliminar la incertidumbre y reducir el riesgo para los nuevos cuatro años del gobierno que pronto elegiremos.

II. Como Punto de Partida: 2006-2008, Años de Reducción de la Pobreza pese a los Desencuentros Políticos, Económicos y Sociales

Veamos, antes que nada, el escenario pre-crisis: conforme a una nota publicada el 4 de Diciembre de 2006 por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe,

AUSPICIA: WWW.HEXAGON.COM.EC

4

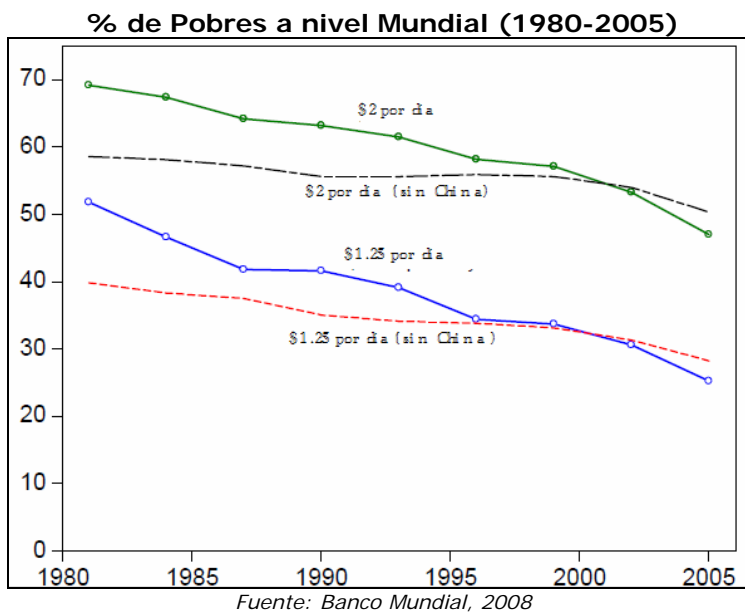
la CEPAL., en la región, la pobreza y la indigencia disminuyeron un 4 por ciento desde 2002, "el más alto porcentaje de los últimos 25 años".

Estas cifras se habían obtenido, según CEPAL 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 comparaba 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.²

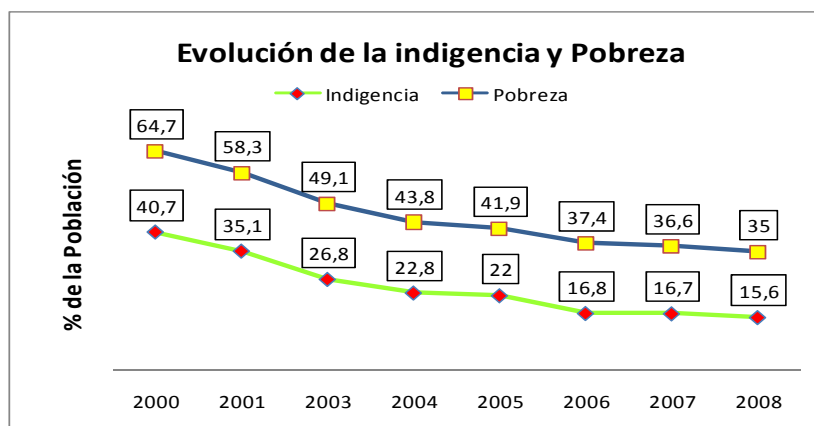
El documento presentaba además proyecciones para el año 2006, según las cuales la cantidad de pobres volvería a disminuir (como efectivamente ocurrió). Advertía que aunque la tendencia era alentadora, los niveles de pobreza todavía eran muy elevados. Según la CEPAL eso implicaba que "los gobiernos aún (poseían) una tarea de gran magnitud por delante".

Este fenómeno de reducción de la pobreza coincidía en tendencia pero no en velocidad con la evolución de la pobreza mundial, que según datos recientes publicados por Chen y Ravallion (Banco Mundial, 2008), ha caído de cerca de 70% hacia niveles cercanos al 50% en el 2005:



² Ver: <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=8324&criteria1=&criteria2=>

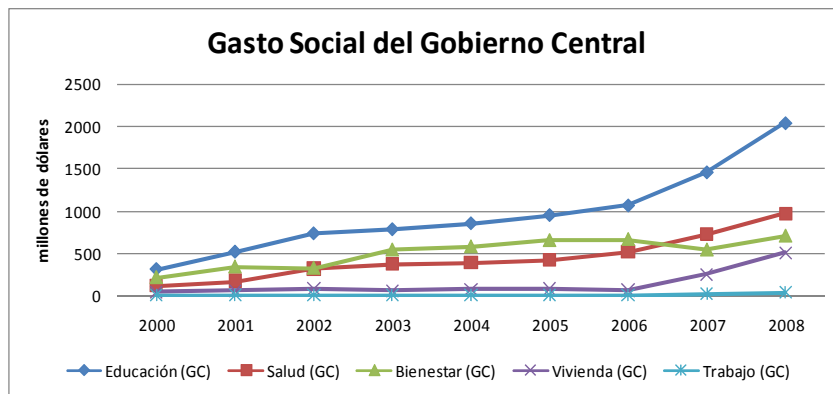
Regresando a nuestro país, tras la dolarización y merced al equilibrio fiscal y un entorno favorable para su crecimiento como una de las economías más abiertas dentro de los países de América Latina, Ecuador fue uno de los países que más aceleradamente había (y ha) reducido su nivel de pobreza, cerrando el 2008 con un nivel cercano al 35% (de pobreza) y 15.6% (de pobreza extrema):



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)

Al mirar el gráfico 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 dolarización ha permitido el crecimiento económico y la reducción de la inflación, con lo cual la pobreza casi se ha reducido en 30 puntos porcentuales desde que se adoptó dicha medida (!).

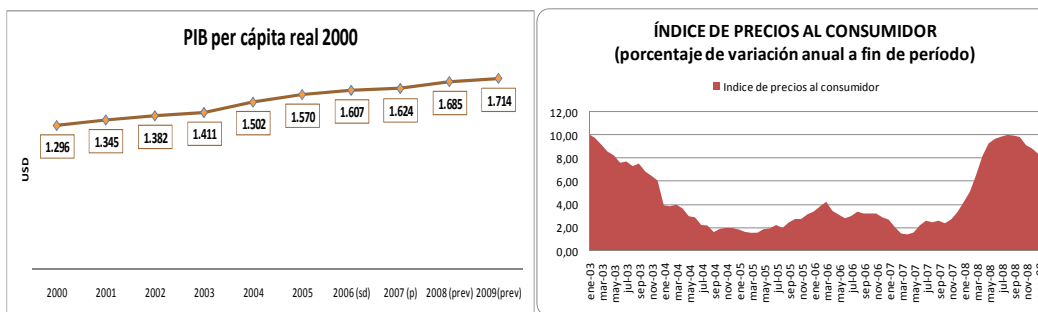
Algo que vale la pena destacar, es que la tendencia de la pobreza no tiene relación con el mayor o menor nivel de gasto social, como se puede mostrar econométricamente, o más práctico para este documento, como se puede observar al comparar el gráfico superior, con el siguiente:



Fuente: Banco Central del Ecuador, Boletín enero del 2009

AUSPICIA: WWW.HEXAGON.COM.EC

De hecho, es muy interesante notar que entre el 2006 y el 2008, es cuando más se ha gastado en lo social, y sin embargo, son justamente los años en los que el ritmo de reducción de la pobreza ha sido inferior, justamente, porque han sido años en los que Ecuador ha sido uno de los países que menos ha aprovechado las oportunidades de crecimiento (frente a otros países de la región, como Perú, por ejemplo), sino que además, es un periodo en el que ha crecido la inflación:



Fuente: Banco Central del Ecuador, prev. 2009

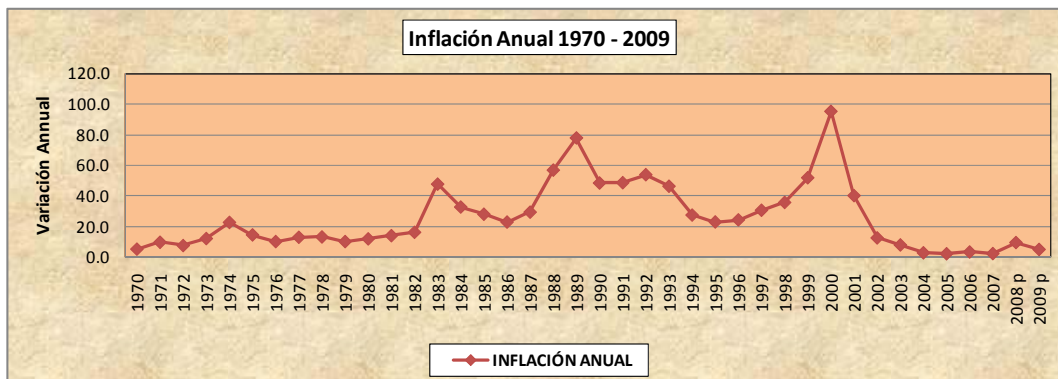
Hay que decir que si bien la inflación ecuatoriana bordea el 10%, la misma no ha crecido al nivel de otras economías con modelos políticos de gasto social similares, como Argentina y Venezuela (países con moneda propia), donde la inflación esperada para el 2009 bordearía el 30% o 35%. Los estimativos de inflación del FMI y el BID para el 2009, con un Ecuador dolarizado son cercanos al 4%, con una tasa de crecimiento de 2.5%:

	PIB (% anual)			Inflación (% anual)		
	2002-2007	Est. 2008	Proy. 2009	2002-2007	Est. 2008	Proy. 2009
Argentina	5.6	6.6	1.5	11.9	25.0	30.0
Brasil	3.2	5.1	2.0	7.3	6.3	4.5
Chile	4.5	4	3.0	3.3	8.5	5.0
Colombia	5.0	4	3.0	5.7	8.0	5.0
República Dominicana	5.7	4.7	2.8	16.7	14.0	8.0
Ecuador	4.2	2.5	2.5	4.3	9.0	4.0
México	2.9	1.6	0.0	4.4	5.7	3.0
Perú	6.0	9.2	5.0	2.3	5.5	3.5
Uruguay	4.0	6	4.0	10.5	7.0	6.5
Venezuela	4.7	5.5	1.5	22.0	32.0	35.0
América Latina	3.8	3.8	1.5	7.1	8.5	6.5

Fuente: FMI-BID, 2009

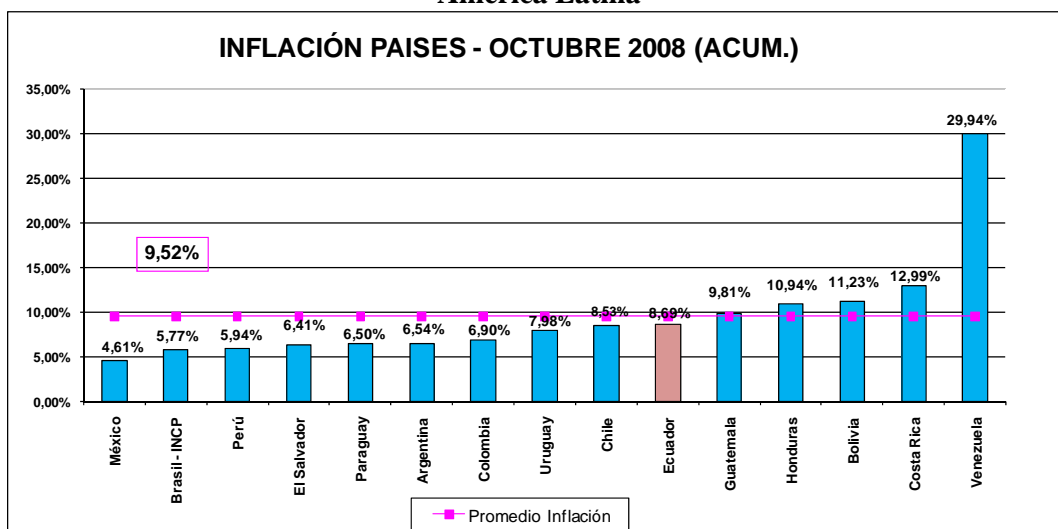
Si esta expectativa no llega a concretarse, por una salida apresurada de la dolarización, entonces Ecuador regresaría a sus niveles históricos de inflación (30% justamente) y habría que esperar un aumento importante de la pobreza, hacia los niveles históricos, previos a la dolarización (superiores al 50%), así de simple.

Ecuador



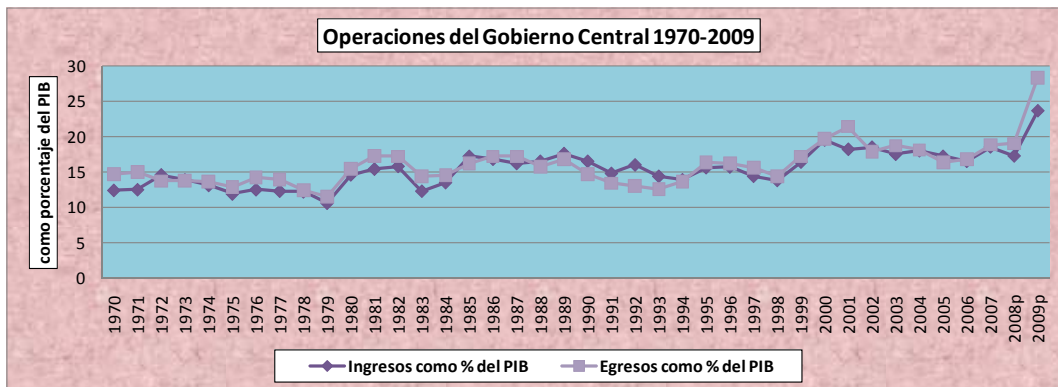
Fuente: BCE, Elaboración Hexagon Consultores

América Latina



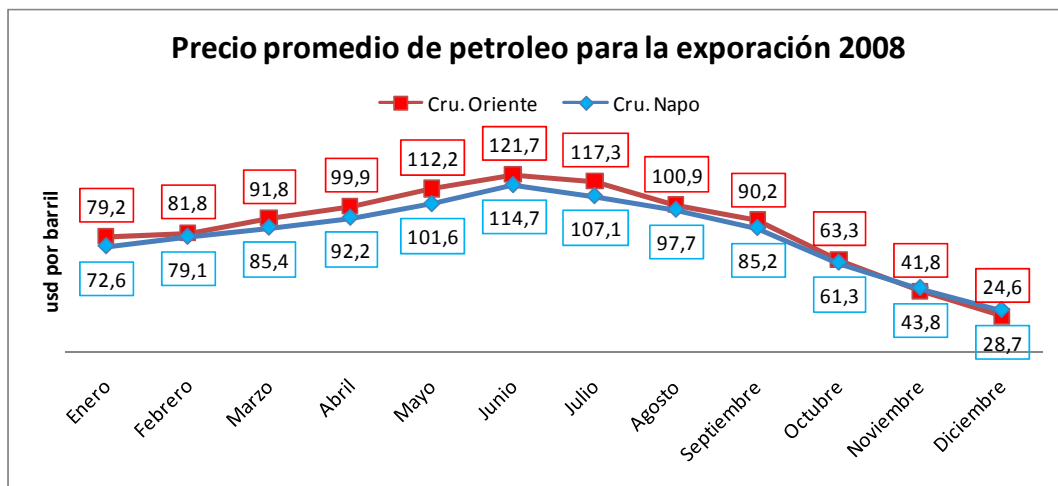
Fuente: Presidencia de la República

La razón para esperar un escenario como el planteado es muy sencilla: basta poner las cifras en un contexto histórico para ver que el tren de gasto público que se observaba antes en lo social, no tiene parangón en la historia presupuestaria ecuatoriana. Por ello, lo más probable es que el Gobierno, de seguir con su modelo político actual (gasto social + gasto publicitario = popularidad), no pueda evitar que el correlato entre gasto e inflación le pase factura:



Fuente: Base de Datos Macro de Hexagon (2009)

Aparte de esta evidencia, se puede decir que una política de desdolarización que conduciría no solo a mayor inflación, sino sobre todo a un aumento de la pobreza, sería muy factible, si sigue la tendencia de gasto actual, más aún si la tendencia de precios del petróleo es la que es (al menos en el 2008):



Al parecer en el equipo fiscal del Gobierno se espera que el promedio de precios del petróleo retorne a niveles superiores a los US\$ 50. Sin embargo, hay que ser realistas: la burbuja especulativa que arrancó en el 2004 ha terminado en el 2008; así parecen mostrarlo los datos históricos:

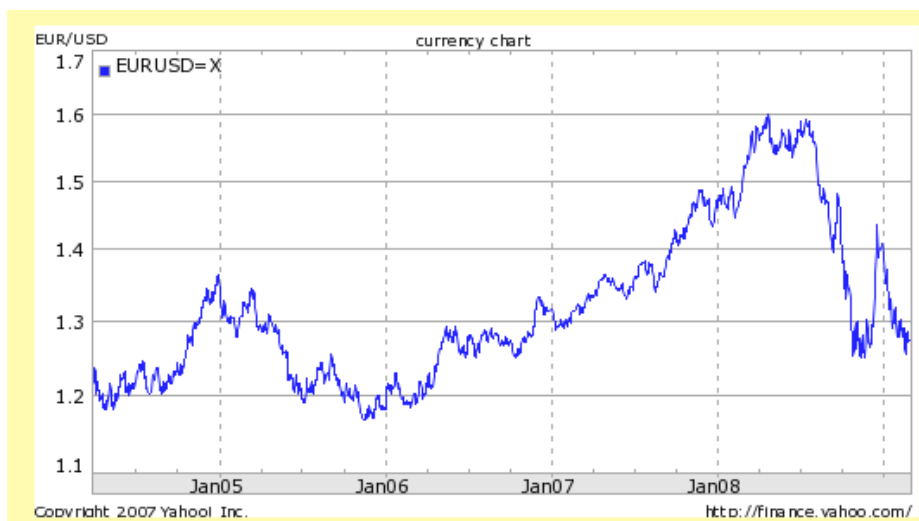
Precio del Petróleo (WTI)

AUSPICIA: WWW.HEXAGON.COM.EC



Fuente: Yahoo.com

Otra evidencia de que esto ha terminado, es la apreciación del dólar frente al Euro, misma que también ha retornado a niveles de fines del año 2004:



AUSPICIA: WWW.HEXAGON.COM.EC

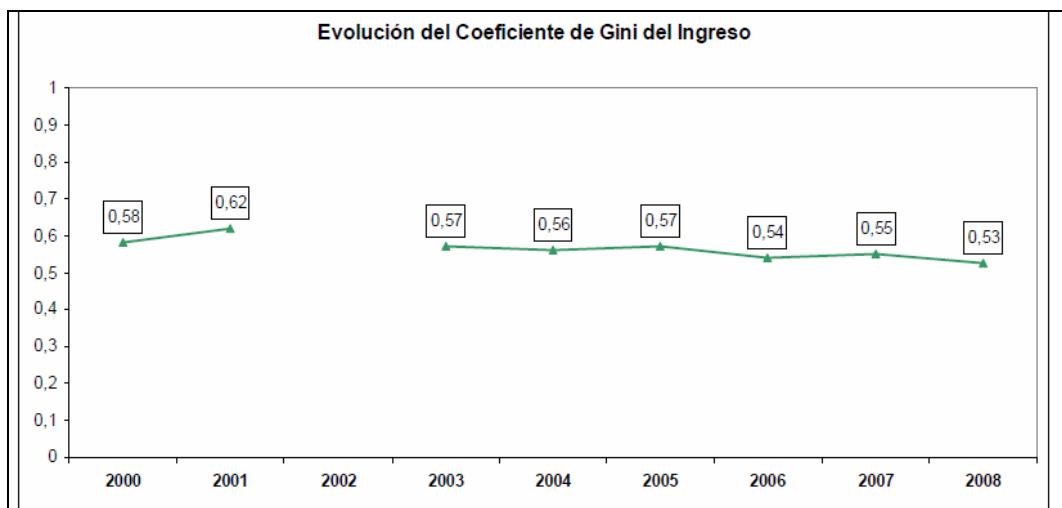
Para lo que viene, entonces podríamos decir que si el crecimiento no va a ser lo que se esperaba que fuera al inicio del gobierno, a estas alturas (debido a la crisis), y si la inflación comienza a incrementarse, la tendencia hacia un aumento de la pobreza debería ser barajada como una opción, sobre todo si una de las alternativas que se está discutiendo es la desdolarización.

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. 2009-2010: Construyendo un Pacto en Base a Equidad

Si bien la pobreza ha logrado reducirse hasta el 2008, pero podría revertirse a partir del 2009, en especial si se desdolariza, aún se requiere trabajar, durante el 2009 y 2010, desde el Estado, en base a la nueva Constitución, como un pacto que va más allá de la dolarización (condición necesaria para un pacto) y que entre, de lleno, en una problemática social de fondo (condición suficiente para el pacto): la consolidación del combate a la inequidad:

Ecuador, Coeficiente de Gini



Fuente: INEC. Sistema Integrado de Encuestas de Hogares – SIEH.
Elaboración: Hexagon- Consultores.

Al observar el gráfico, se puede constatar que pese al incremento del gasto social, que como se vio anteriormente, no condujo a reducciones importantes de la pobreza, en cambio sí ha logrado una reducción (pequeña) de la inequidad. Por tanto, si algo hay que construir hoy por hoy es la búsqueda de vías efectivas para mantener la estabilidad, generar crecimiento, y sobre todo, generar equidad.

Para ello, la única vía existente es dejar de apelar a la economía del precio del petróleo y el crecimiento ficticio del gasto que esta generó, así como dejar de solazarnos por la reducción de la pobreza que estos dos factores crearon junto con la estabilidad ganada merced a la dolarización y ponernos en serio, como país, a partir de la nueva Constitución, a discutir y acordar su perfeccionamiento para crear, reformar y financiar normativas y esquemas de inversión que generen real crecimiento económico de largo plazo, mismo que haga viables económica y fiscalmente los programas redistributivos que la Constitución 2008 manda se construyan desde el Estado y desde lo social, y estos, junto con la estabilidad política y económica que garantizan la Constitución y la Dolarización, respectivamente, financien la agenda social que inhiba que la inequidad se mantenga en niveles altos.

Y es que tras 10 años desde que comenzó la anterior crisis, el Índice de Gini, como se muestra en el gráfico, no ha podido reducirse sustancialmente. 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 de palabras y la violencia en la mirada y el gesto, 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 político/electorales de los próximos dos o tres meses. Implantar un diálogo serio, sin duda, será solo posible una vez que fenezcan los 100 próximos días de campaña, se haya verificado la elección de Asambleístas, Presidente y Autoridades Locales, y podamos evaluar qué hay de fondo en las intenciones y capacidades de uno y otro lado contendor (Asamblea, Ejecutivo y Gobiernos Locales) 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. 2009: Año para Pactar y Escuchar la Voz del Pueblo

Hace dos años, planteamos un título similar, pero colocando al 2007 como centro de nuestra propuesta, y es que 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 había elevado sobre el 90% al nivel nacional a inicios del 2007. Con ello, el Presidente logró el apoyo popular 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, en ese entonces, era favorable al Presidente: la ciudadanía opinaba que el país, durante la actual administración, probablemente podría mejorar (64% en Quito y 44% en Guayaquil) y eran pocos los que pensaban que el país podría empeorar (19% en Quito y 24% en Guayaquil).

De hecho, el Presidente Correa, según CEDATOS, logró culminar su 2do. año con un 70% de aprobación a su gestión, 3% menos de cuando inició su Gobierno, todo un récord. La aprobación promedio para los dos años fue del 64.6%: 65.3% en el primer año y 64.0% en el segundo. Sin embargo, la credibilidad en su palabra bajó de 68% a 61% en los dos años, y la aprobación a su actitud y forma de ser bajó de 65% a 50%.

Con estas cifras en mente, se puede decir que para lograr el éxito que aún espera una mayoría en el país espera, el Presidente tendrá que lograr revertir, finalmente, su lucha contra las condiciones adversas con las que inició, por propia elección, al no contar desde el inicio de su mandato con diputados ("Movimiento Alianza País") en el ex-Congreso. Dicha estrategia arrancó aboliendo el Congreso por medio de una Asamblea Constituyente con plenos poderes que le permitió en su momento, crear un nuevo Congreso y consolidar una mayoría de diputados ajenos a los partidos políticos que respaldan (de manera permanente) las iniciativas legislativas, políticas y reformas estructurales que requiere para enrumbar al país hacia su propuesto Socialismo del Siglo XXI.

Sin embargo, a diferencia de la táctica utilizada al arranque del Gobierno, que fue 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, hoy juega en su contra un nuevo factor inesperado: la crisis, misma que sumada a una eventual desdolarización, podría minar dicha capacidad de convocatoria frente a la nueva Asamblea, donde el juego, por más mayoría que exista, podría virarse en su contra esta vez.

Frente a esta situación, ojalá hoy sí se ratifique lo que esperaba el país hace dos años, cuando tras haberse elegido Presidente y Congreso, un 54% de los ecuatorianos había opinado que se producirían acuerdos entre el Ejecutivo y el Congreso (hoy Asamblea Nacional). El ecuatoriano medio, al preguntarle en torno a la deseabilidad de dichos acuerdos, lo manifestaba así en un 77% de los quiteños y un 83% de los guayaquileños, quienes decían les "gustaría" que ocurriesen, siendo que un 77 a 78% de la población votaba a favor de que dicho acuerdo se logre a través de la Asamblea.

Bien harían el Gobierno o la Oposición, cualquiera sea el triunfante y los sectores derrotados, en dar un paso adelante, bajar tensiones y concentrarse hoy más que nunca 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 desde mediados de la década: la falta de empleo (30% del problema) y la presencia de la corrupción (28% del problema).³

Por otro lado, el pacto, aparte de lo estructural, debe dejar de lado ciertas banderas ideológicas que hoy complican más de lo que ayudan. Aunque suene impopular, hay que decir que la deuda externa, desde mediados de la presente década, no le ha parecido a la gente 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.

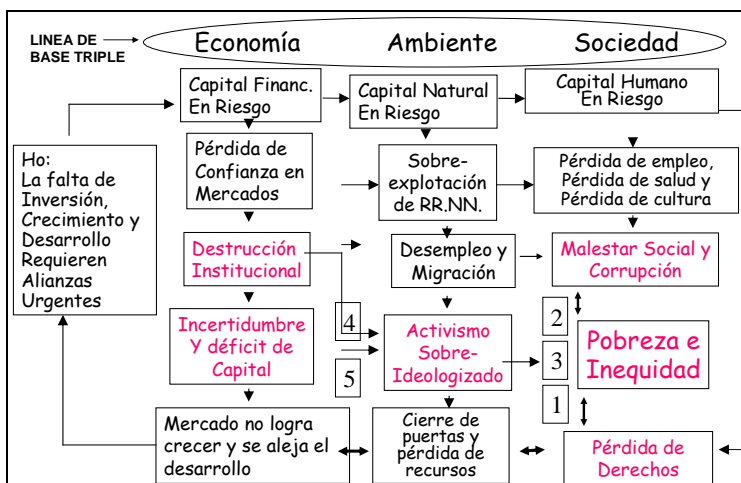
Si hacemos caso a la población, habría que combatir entonces la mayor inequidad que se produce por la falta de empleo y la falta de acceso a servicios públicos a causa de la corrupción y el desvío de los recursos pro-equidad existentes; allí está la agenda 1A. La calentura no está en las sábanas; pactemos entre lo público y lo privado, entre las ONGs, los medios, las comunidades, y los actores internacionales, sobre dicha agenda y logremos sostener la dolarización como una forma de evitar rebrotes de la pobreza (agenda 1B) e iniciemos el diálogo Presidente-Partidos sobre las formas jurídicas y ejecutivas que nos permita actuar, en el marco de la nueva Constitución, 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 de arranque de este nuevo periodo político que iniciará durante la segunda mitad del 2009 y se consolidará durante el 2010 (en paralelo a la evolución de la crisis económica esperada para igual periodo).

La hipótesis de partida para la propuesta que se presenta en este documento es entonces, que el problema político debe enfrentarse hexagonalmente desde las relaciones conjuntas entre la economía, el ambiente y la sociedad, donde la falta de inversión, crecimiento y desarrollo requieren alianzas urgentes de los seis actores del hexágono antes mencionado, para proteger el capital en riesgo: financiero, natural y humano.

³ Ver Encuestas de Empleo, INEC

Si no se logra actuar en torno a un pacto, posiblemente el riesgo que existe sobre el capital financiero, el capital natural y el capital humano, pase a transformarse en incertidumbre, si se da un siguiente paso de deterioro, hacia pérdida de confianza en los mercados, sobre explotación de los recursos naturales, y pérdida de empleo, respectivamente.

Si no se logra detener esta tendencia, lastimosamente tendremos que ver un nuevo proceso de destrucción institucional, nuevas corrientes de desempleo y migración, junto con malestar social e incentivos perversos hacia la corrupción, como ya se ha evidenciado en el pasado:



Si esto no se controla, entonces tendremos un paso claro hacia la incertidumbre, al déficit de capital, una puerta abierta al activismo sobre-ideologizado, y con ello, a una inoperancia nacional que conduzca a un aumento de la pobreza y la inequidad, con lo cual el mercado no logrará crecer, se alejará el desarrollo, se nos volverán a cerrar puertas, y con ello, perderemos la oportunidad de financiar el logro de papel en torno a los derechos constitucionales.

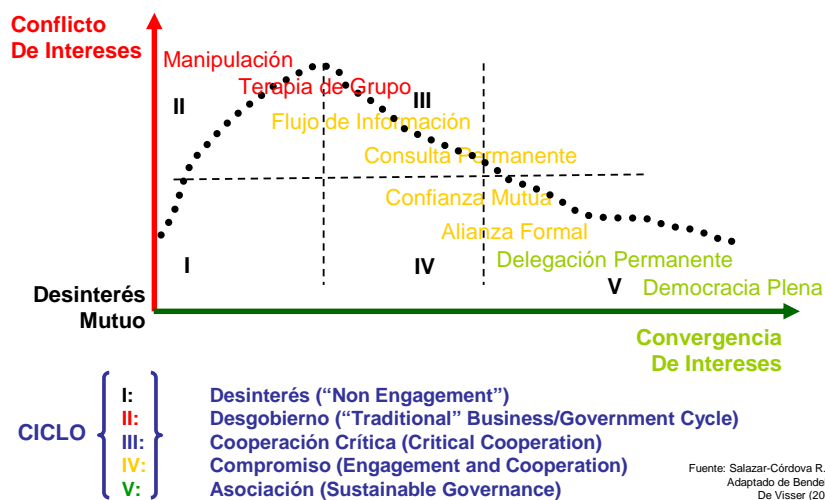
Nuestra hipótesis, por tanto, es que la falta de inversión prevista, la necesidad de crecimiento y desarrollo, requieren alianzas urgentes. Solo pactando para combatir los temas anteriores será posible detener la destrucción institucional, generar oportunidades de empleo que frenen la migración y reducir 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, cumpliendo con la Constitución.

Es necesario, a este respecto, salir del desinterés, y pasar por varios ciclos, el primero de ellos, uno que supere el desgobierno de las relaciones público/privadas y la manipulación de los intereses de unos y otros (algo como lo que hemos visto desde siempre).

Hay que generar confianza, de modo que el conflicto de intereses se reduzca y podamos salir hacia un segundo ciclo, que posiblemente dure un nuevo trimestre, en el cual el diálogo 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 el abandono de estrategias de manipulación de lado y lado (ciclo I del periodo político que culmina en abril), y el diálogo para afrontar la crisis que comienzan a exigir desde ya los actores sensatos del país (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 nueva Asamblea Nacional.

Este será, entonces, el momento de la **cooperación crítica**, en el cual la consulta permanente y abierta en lo institucional pueda generar confianza mutua (e.g. pacto fiscal), mismo que en términos temporales debería copar la agenda gubernamental de la segunda mitad del año 2009 (y posiblemente 2010) y de ser exitoso, al hacer creíbles ojalá un conjunto de alianzas informales, permita que el país transite, a

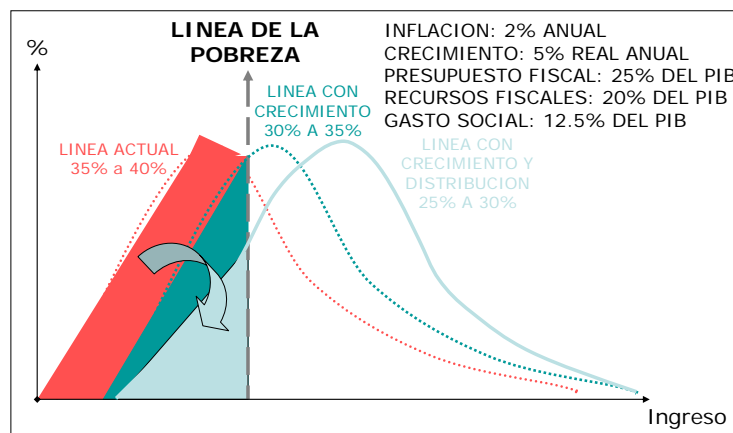
partir del año 2009-10, por una vía de confianza mutua y alianzas formales (Ciclo IV: compromiso) que ponga las bases para evitar que caiga la dolarización y se cumpla la Constitución.

Esperamos así, que en el nuevo 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 al resto de actores hexagonales, 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 del perfeccionamiento de la Constitución, vía leyes concertadas, y mega-proyectos estratégicos entre actores, elementos que den credibilidad a 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 contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo que el país, en sus actuales circunstancias, 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 2010).

De conseguirse que la nueva 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 un bajo crecimiento económico en conjunto con una nueva reducción de la inflación) y mejor aún, de 25 a 30% al cierre del nuevo gobierno (midiendo conjuntamente el impacto de crecimiento y distribución generados en base al pacto fiscal-social).

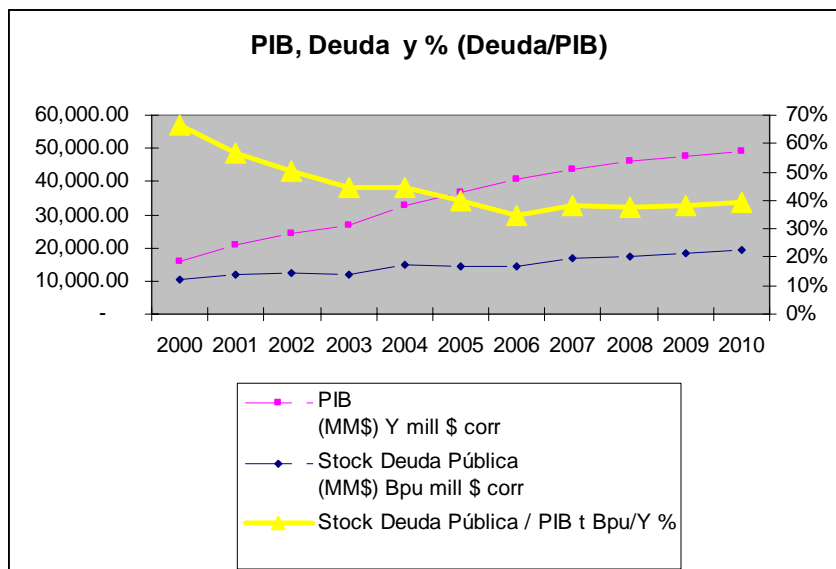
En términos prácticos, se requieren estas reformas al modelo económico del Estado, mismos que se deben añadir, como parte del pacto, a lo que desde ya manda la nueva Constitución Política de la República: la construcción de un modelo económico denominado "Economía Social y Solidaria", mismo que pronto habrá que cambiar por el de una "Economía Ética y Solidaria", que hoy planteamos como un nuevo paradigma, y que trataremos en una próxima entrega.

V. 2009-2010: Resultados de una Simulación bajo Pacto

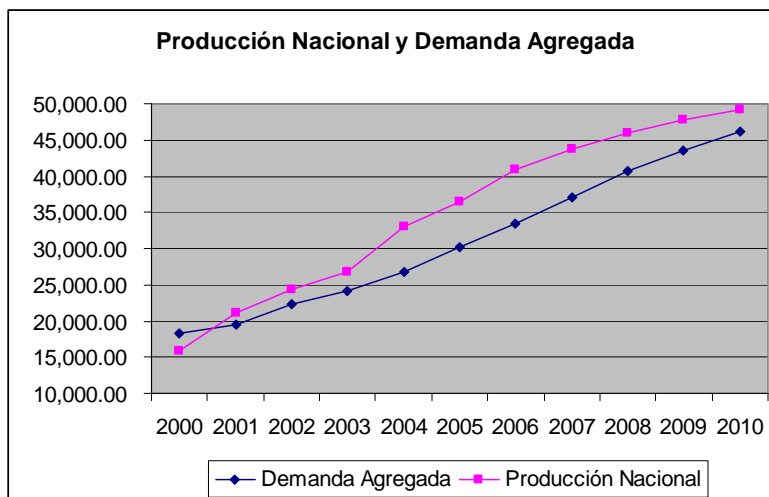
Para realizar una simulación bajo un escenario como el propuesto, se puede partir de asumir que el país y los nuevos Asambleístas deberían partir de los éxitos macroeconómicos y sociales alcanzados: tanto en el crecimiento de la economía, como en la reducción de la inflación, así como en términos del 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, esto porque aumentar el gasto por sobre lo que hoy se tiene, es insostenible, por tanto, habrá que pedir cuentas a los funcionarios públicos sobre lo que se recibe.

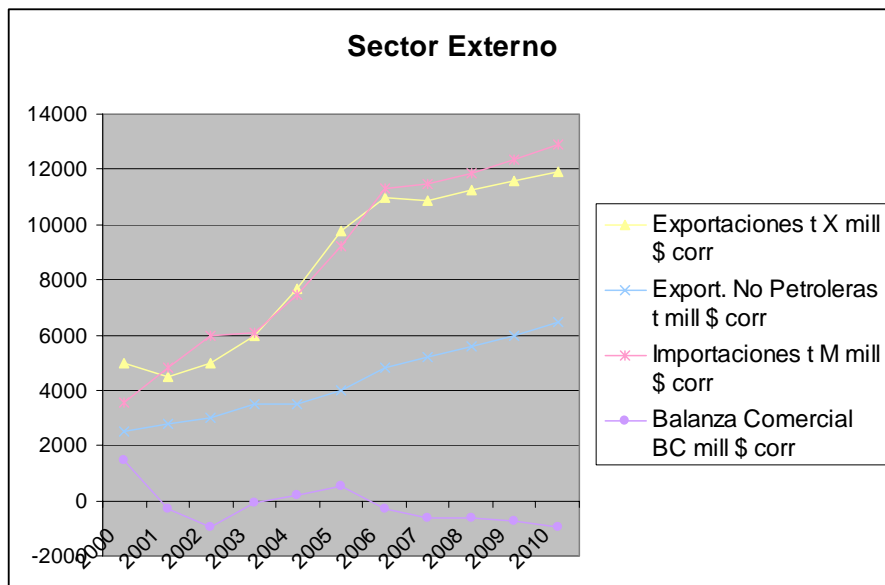
Y habrá que pedir cuentas, sobre todo, porque a futuro, la única forma de sostener el gasto será vía endeudamiento. El comportamiento esperado del endeudamiento posiblemente cambie estructuralmente la economía, en el sentido de que no se tendrá al Ecuador como un país que siga reduciendo, como hasta ahora, 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 si se llega a un pacto económico y fiscal, se espera que la demanda agregada sostenga, desde lo público y privado, un proceso de sostenimiento frente a la crisis que logre que el crecimiento favorable esperado de la economía llegue a al menos el 2.5% este año, cifra 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 de pagos esperado:



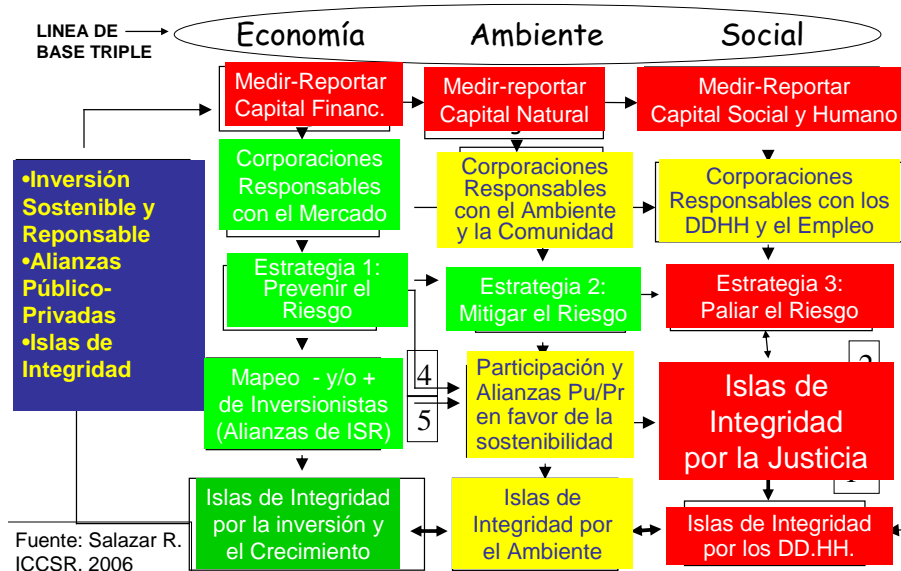
Con estos resultados, no se esperaría un crecimiento económico alto, pero sí un aumento del gasto social que, si es bien encaminado, podría tener un pequeño impacto sobre la inequidad, y un impacto muy leve sobre la pobreza.

VI. La necesidad de un Pacto Público-Privado

Dado que el Gobierno parece tener las mayores probabilidades de ganar tanto la Presidencia como lograr una mayoría en la Asamblea, el pacto debe estar centrado en una alianza no tanto entre Ejecutivo y Legislativo, sino entre el sector público y el sector privado.

Basándose en la problemática presentada en las anteriores secciones, los objetivos de dicho pacto podrían proponerse del siguiente modo:

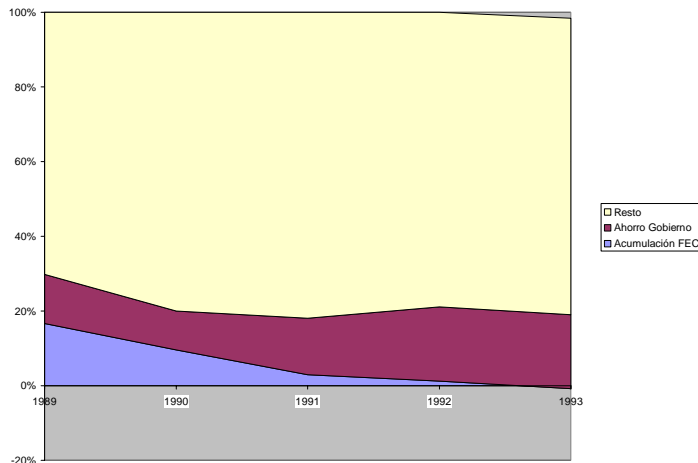
En Ecuador, la necesidad y afianzamiento de la economía, la sociedad y el ambiente se puede basar en la gobernabilidad que se logre con una alianza público-privada...



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 del hexágono propuesto anteriormente (en un sentido de economía política, más que empresarial) sean, por la vía constitucional **y legal**, 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, desde el Presidente Aylwin, continúa en el Gobierno, tras 15 años, con la Presidenta Bachelet. Veamos, entonces, cómo empezó dicho proceso:

Aylwin: Aportes al Ahorro Nacional

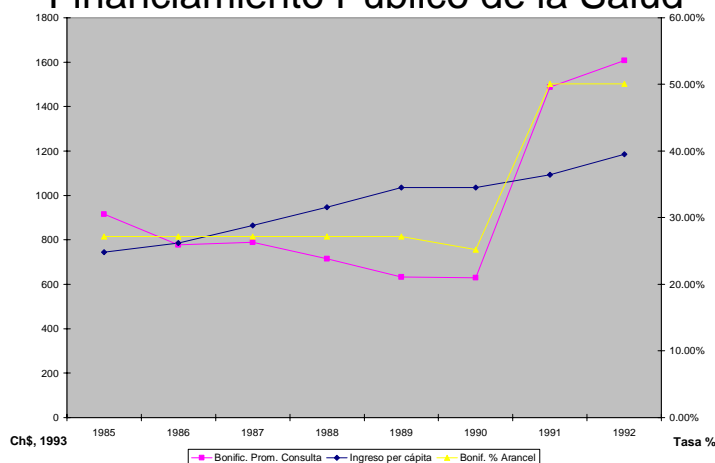


El Gobierno de Aylwin utilizó, de hecho, los recursos del Fondo de Estabilización del Cobre, y reemplazó el fondo de ahorro, por un ahorro de Gobierno, con lo cual logró flexibilizar sus finanzas públicas, algo parecido a lo que el actual gobierno hizo, al arranque de su gobierno, pero que luego dejó de hacer, al consumir todos los ahorros bajo un supuesto equivocado de que el precio del petróleo le garantizaría recursos suficientes frente a crisis que en su momento no estuvieron dentro de las expectativas.

Ahorrando o no, Aylwin incrementó el gasto social, por ejemplo, en salud:

Chile, 1985-1992:

Financiamiento Público de la Salud



AUSPICIA: WWW.HEXAGON.COM.EC

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
% 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		Porcentaje del PGB	
	1990	1993	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

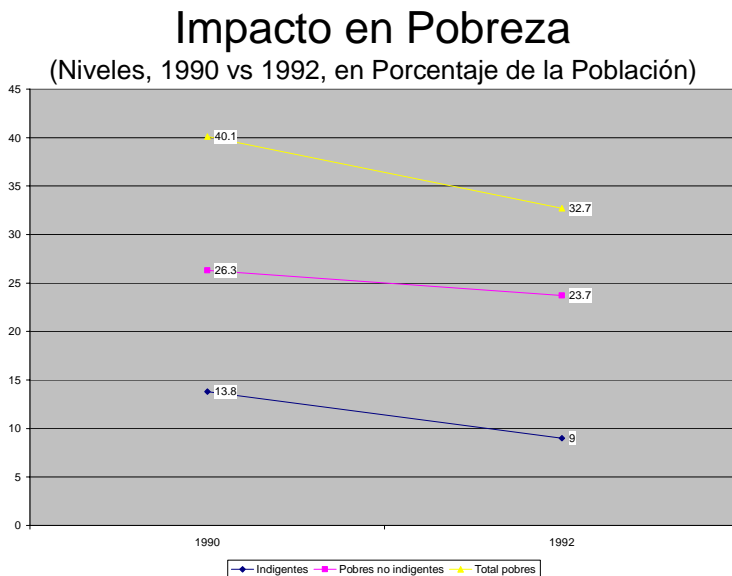
- Concertación: Acuerdos vs Debates
- Diferenciando Conceptos:
 - “Acuerdo Corporativo” (solo incluye nuevos negociadores), TLC
 - “Pacto Social” (solo es un arreglo puntual, corporativo), PRG
 - “Concertación”, ENRP
 - Parte de un compromiso para descongestionar el Estado
 - Aborda cuestiones claves: 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%:



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:

