

Reunión del grupo de trabajo de transformación social-ecológica Implicaciones del acuerdo estructura productiva y acuerdo con el FMI

Quito, miércoles 17 de abril de 2019

Lugar: Biblioteca de FES-ILDIS

La estructura económica y productiva del Ecuador está altamente vinculada a la economía capitalista mundial debido a que depende de la demanda externa. Se sostiene, principalmente, de exportaciones de productos primarios y de sus precios internacionales. Esta dependencia ha determinado el orden socioeconómico ecuatoriano, creando grupos económicos rentistas, familiares y altamente monopólicos.

Por tanto, no es coincidencia que hayan ganado cada vez más influencia política e incidencia en la opinión pública a través de analistas económicos ortodoxos y gremios empresariales. Sus propuestas para reactivar la economía consisten, principalmente, en aplicar la teoría del goteo que favorece a las élites en detrimento de los derechos de las personas menos favorecidas por el sistema capitalista. Sin embargo, no contentas con ello, sostienen que firmar una Carta de Intención con el FMI es la única opción para resolver los problemas fiscales del país.

La última carta que firmó Ecuador con el FMI fue en 2003 durante el gobierno Gutiérrez. Correa rompió relaciones con el organismo y liquidó las deudas pendientes con el Fondo. El acuerdo firmado en marzo de 2019 es el decimonoveno del país. Las condiciones del nuevo acuerdo son similares a las del otorgado a Argentina en 2018 por USD 57000 millones, si bien dista de los USD 4500 millones otorgados a Ecuador.

Las consecuencias para Argentina han sido devastadoras. A fines de 2018, el desempleo se situó en 9% de la población, mientras que la pobreza afectó al 32% de la población urbana. El programa de rescate tampoco evitó, entre otros aspectos, la fuga de capitales, el incremento sustancial en la inflación al 50% anual, la depreciación de la moneda argentina y el incremento de las tasas interés al casi 70%.

En este contexto, en la reunión del grupo de trabajo multidisciplinar permanente de transformación social y ecológica aspiramos a intercambiar ideas y opiniones con respecto a las siguientes preguntas guía:

- ¿Cómo influye la estructura y orientación económica del país en la dinámica política?
- ¿Qué características y consecuencias refleja el perfil productivo actual del país?
- ¿Qué sectores tienen potencialidad para liderar un cambio estructural con inclusión social y sostenibilidad ambiental?
- ¿Cuáles son las políticas públicas prioritarias que se requieren para la transformación económico-productiva alternativa?

- ¿Cómo afectará el acuerdo con el FMI a la estructura económica?
- ¿Se diferencia el acuerdo actual de los acuerdos anteriores?
- ¿Cómo enfrentar las consecuencias sociales del acuerdo con el FMI?

Ideas principales

“PERFIL ECONÓMICO PRODUCTIVO NACIONAL-ECUADOR”.

Sara Caria, IAEN realizó una presentación de **las fases económicas históricas de la economía ecuatoriana**, las cuales se detallan a continuación:

1-Época primario exportadora (que inicia con el cacao como producto estrella que marca el ingreso al mercado mundial como país primario exportador entre 1880 y 1920)

2-Industrialización dirigida por el Estado (1965-1982) con gobiernos militares

3-Crisis de la deuda y ajuste estructural (1982-1999) que inicia con la baja del precio del petróleo en los '80

4-La dolarización y un nuevo auge petrolero (2000-2015). Con la inauguración del nuevo oleoducto, Ecuador duplica su capacidad de exportación, a esto se suma nuevo *boom* de los commodities que aumentan los ingresos del Estado y desde 2007 asistimos a un periodo de estabilidad política

A pesar de los intentos industrializadores y de la propuesta de cambio de la matriz productiva, el país nunca dejó de depender de las exportaciones

Como segundo punto se abordó la relación entre: Producción y empleo

Un primer dato que se presentó es el crecimiento del Valor Agregado Bruto (VAB) del sector extractivo relacionado con la minería y el petróleo, y la disminución en términos de peso relativo del sector manufacturero, el cual, si bien ha crecido, lo ha hecho a un ritmo más lento que los otros sectores.

Sin embargo, al analizar la distribución del empleo por actividad económica (% sobre el total) el sector extractivo tiene poca capacidad de generar empleo (0,5). Mientras el sector de la agricultura, aunque tienen una productividad menor genera 29,3% de empleo. Claro que la calidad del empleo en el primer caso es significativamente superior que en el segundo.

En cuanto a las exportaciones

Históricamente el Ecuador mantiene el esquema primario exportador y lo poco que tenemos de industrialización (media y alta tecnología) se concentra en exportaciones a nivel intrarregional. Estas exportaciones aunque tienen poco peso en el valor total, resultan importantes ya que permiten sostener el incipiente sector industrial nacional. Esta misma tendencia se registra en toda la región y por eso es tan importante fortalecer la integración regional que hoy está en proceso de desintegración.

Inversión, productividad y competitividad

Un punto importante dentro de este apartado es el peso de la inversión extranjera directa, escuchamos muchos discursos que afirman la necesidad de atraer inversiones para solucionar el problema de liquidez y generar empleo. Sin embargo, las políticas de atracción

de capitales están relacionadas con incentivos tributarios (es decir, pocos ingresos al Estado en términos fiscales), bajos salarios, y regulación ambiental laxa.

Además, las inversiones extranjeras solo representan un ingreso de capitales en su fase inicial ya que en los años sucesivos a la inversión, se genera un flujo financiero de salida por concepto de compra de equipos, patentes, royalties y repatriación de utilidades, con lo cual se invierte el flujo y los capitales comienzan a salir. En este sentido, según la CEPAL, en el periodo 2010-2016, el saldo neto de la IED en Ecuador en la balanza de pagos fue cercano a cero.

Los sectores que más atraen inversión extranjera son petróleo y minería, que como ya se señaló no generan gran cantidad de fuentes empleo y tienen poca capacidad de generar enlaces con otros sectores de la economía. Por lo cual la inversión extranjera en estos sectores no impacta de manera significativa en la economía.

En el caso de la minería, esta actividad genera pocos recursos para el Estado, por la baja captación fiscal. Sin embargo, se observó que las grandes mineras aún no están produciendo y el Estado solo recibe las regalías anticipadas. En este sentido, habría que revisar nuevamente el peso de sus aportes cuando los grandes proyectos mineros superen la fase de exploración avanzada.

Escenarios de posibilidad para el cambio estructural

Se presentaron 4 opciones según la literatura, los cuales se relacionan con el potencial del país en el marco de la industrialización y el mercado mundial y nacional. En este sentido las opciones van desde las condiciones de productividad y generación de empleo, pasando por una selección de las ramas de la producción que más encadenamientos generen, hasta una apuesta por las actividades intensivas en conocimiento e innovación con alto potencial de crecimiento en la economía mundial, y la “hipersegmentación” en la que existen nichos de especialidad”.

Las conclusiones de la presentación fueron que:

- Existe un déficit de visión a largo plazo
- La redistribución de la riqueza es un elemento clave
- Se debe tomar en cuenta el tema fiscal

DEBATE Y COMENTARIOS

Se planteó que, en ocasiones, al centrarnos en una discusión sobre cifras macroeconómicas perdemos de vista las soluciones posibles de carácter más sectorial que nos permiten afinar el debate sobre las opciones, por ejemplo en energía, lo que pasó con las hidroeléctricas con sus ventajas y desventajas. Por ejemplo, si se hubiera elegido por una generación descentralizada de energía con pequeñas hidroeléctricas, con sistemas fotovoltaicos, con energía eólica, estaríamos en otra discusión. Porque no es solo un tema económico sino de grupos de poder.

Tenemos que pensar en las opciones propias en función de estas condiciones dadas, por ejemplo, salir de la dolarización pero con el camino claro y no como un miedo desorganizado. Analizar las opciones productivas tomando los datos e impactos sobre el empleo y el medio ambiente para discutir con las élites sobre propuestas viables para fomentar el sector de servicios, etc. De lo contrario tenemos situaciones como la de Venezuela que vive del rentismo y donde las dos propuestas, tanto de la oposición como del oficialismo, están basadas en el extractivismo.

La agroindustria puede ser una opción para las exportaciones, pero nosotros necesitamos de manufactura para el mercado interno, sin embargo, como la demanda interna es pequeña, resulta difícil generar este tipo de manufactura (carros, etc.). Pero, por ejemplo, en temas de alimentos no tendríamos por qué importar nada y podríamos bastarnos con el mercado interno. En otros sectores es difícil por tema de escala. Luego está la balanza de pagos, por lo que necesitamos exportar, podemos revisar nuestro esquema de importaciones, pero igual se requiere exportar.

Nos falta una visión de largo plazo, hacer una apuesta, por ejemplo, a la biotecnología, la cual debería ir vinculada al fortalecimiento del talento humano, mandamos un montón de estudiantes a hacer doctorado pero al regresar no tuvieron una salida laboral. Entonces vemos que esa apuesta por el talento humano no se concreta y las personas jóvenes, hoy frustradas, se comienzan a ir.

El tratado firmado con la UE dificultó más la posibilidad de una industrialización autónoma, porque es imposible competir y va a pulverizar nuestra balanza de pagos. No parecen existir condiciones económicas ni políticas para una ruptura, por lo cual, siendo realistas solo nos queda la adaptación. Podemos tratar de tener un campesinado más próspero mediante transferencia de recursos a los pequeños. Dentro de las miles de restricciones para la industrialización por un tema de escala tenemos otras opciones, por ejemplo podríamos tener un sector agrícola menos concentrado que abastezca el mercado interno. Esta salida hoy se ve afectada por los efectos de la firma del acuerdo comercial con la UE que hace que en el supermercado la pasta de tomate italiana sea más económica que la nacional que se produce en base a los tomates del campesinado local.

La única manera de hacer una transformación es dejando de castigar las formas económicas que no son las empresariales. Esas otras unidades económicas, que además son las que nos han sostenido en momentos de ajustes, como en la dolarización, y que es la pequeña economía, que funciona con otras lógicas y que fueron reconocidas en la Constitución. Ahí había un potencial para hacer políticas que dejen de castigar estos sectores, ya que las políticas públicas, elaboradas en términos empresariales, castigan estas economías.

Existen muchos estudios sobre la estructura económica, pero falta pensar más en las propuestas concretas con estudios sectoriales. Por ejemplo, había una parte del proyecto productivo que se habían identificado por sus capacidades de producir encadenamiento, no solo se había discutido, sino que se habían comenzado a elaborar política pública, eso es una cosa que vale la pena volver mirar.

En este sentido hay que hacer un comparación entre los años 70 y los últimos años. Y qué pasa, por ejemplo, con las transferencias de renta que dinamiza algunos sectores locales, por ejemplo de manufacturas y luego vienen capitales transnacionales y los compran. Falta estudiar el impacto que tiene esta presencia de capital transnacional, y cómo buena parte de la inversión extranjera ha absorbido meramente la economía existente, en vez de crear nueva industria. Este es el caso de NESTLE y del capital mexicano que absorbió FYBECA.

Se preguntó sobre el impacto de las **remesas de migrantes para la economía nacional**

Las remesas fueron muy importantes y sostuvieron la balanza de pagos, han tenido un efecto ambiguo en la sociedad, por ejemplo, en el Azuay han tenido un efecto de inmovilización porque se usan al consumo y no a la inversión. Hubo varios proyectos para canalizar las remesas al desarrollo, pero no funcionaron. Las remesas han tenido un efecto positivo en sostener a las familias, pero ahora está bajando su peso y tienen un comportamiento descendiente, más en este contexto con la crisis en los países de llegada de los migrantes. En la actualidad, los ingresos por remesas representan aproximadamente el 2,73% del PIB.

Sin duda, todo esto es atravesado por el tema de la lucha de clases, aunque parece un lenguaje pasado de moda. Si bien hay muchos estudios de cómo hacer proyectos de industrialización falta preguntarse por qué no se llevaron a cabo y a quiénes, es decir la clase

rentista, no le interesa. Otro de los temas está relacionado con el tema fiscal y la dificultad de cobrar impuestos. Pero en todos los casos lo que hay detrás es un tema de poderes y de clase.

FMI, UNA HISTORIA DE 6 DÉCADAS

Magdalena León, realizó una presentación que enmarcó el nuevo acuerdo con el FMI en un contexto histórico de acuerdos con este organismo y presentó las diferencias con los anteriores acuerdos, los cuales respondían a una modalidad *Stand by*, mientras que ahora el acuerdo es de “servicio ampliado”, es decir, que implica metas estructurales y por tanto es mucho más drástico que los anteriores ya que apunta a cambiar el marco normativo e institucional en una reforma estructural.

En este sentido, señaló que la Ley para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, Estabilidad y Equilibrio Fiscal (Trole 3) se adelantó a las condiciones que exige el FMI, ya está en curso una reforma a la Ley Orgánica de Comercio, está en curso una Ley de Emprendimiento y se harán más reformas para “atraer inversiones”.

En temas tributarios se busca ampliar impuestos como el IVA que perjudican a la población mientras se disminuyen los impuestos al capital. Esto incluye una cosa muy peligrosa que es dar mejores condiciones para la repatriación de capitales y la salida de divisas. En el periodo de la crisis de la deuda se vio que en el Ecuador *somos exportadores de capitales*, porque el mecanismo de endeudamiento se convierte en un mecanismo de extracción de recursos y divisas, al ver el saldo final de lo que se recibe y lo que se paga sale más de lo que entra.

En nuestros países hemos discutido mucho sobre cómo generar un desarrollo endógeno, el planteamiento del Buen Vivir tenía que ver con eso, poner en debate la misma noción de modernización y qué tipo de desarrollo queríamos. Con la Carta de Intención con el FMI volvemos al pasado de la modernización sin cuestionamientos.

Dependencia del dólar y falta de liquidez

La Carta de Intención pone énfasis en fortalecer la dolarización, que nos ancla a la estructura exportadora. La presión por obtener dólares hace muy difícil una inflexión y un verdadero cambio de matriz productiva. La trampa es que la economía dolarizada nos obliga a obtener dólares, los cuales vienen de afuera y eso ancla la intensificación del modelo exportador. Por eso la apuesta por nueva arquitectura financiera era clave para generar otras formas de pago que nos liberen de la dependencia al dólar.

Desde los participantes, se remarcó la importancia de analizar la balanza de pagos, ya que con la dolarización, y aunque se disminuyan las importaciones, igual seguiremos teniendo problemas por la cuenta de capitales, porque debido al endeudamiento, se está pagando mucho más de lo que está ingresando, causando un problema severo en lo monetario.

Una posible salida de la dolarización resultará muy costosa en términos sociales y económicos y más costoso que al entrar, sobre todo si no es una decisión política, sino una salida forzada por un problema fiscal y falta de liquidez ante la salida de capitales.

La autonomía del Banco Central del Ecuador (BCE)

Este tema, que se encuentra dentro de las exigencias del FMI, despertó diferentes posiciones. Por un lado, se expresó que la autonomía sería peligrosa, ya que al ser un país que no puede emitir moneda propia, no se puede controlar la moneda mediante el BCE. Esto lleva a que los mecanismos de control impliquen una combinación de políticas y esto requiere que el BCE sea una entidad interconectada con las otras instituciones.

Por otro lado, la falta de independencia del BCE, llevó a una imposibilidad del mismo para tener un control y poner límites a los préstamos internos. Estos terminaron cubriendo el sector fiscal y dejándonos sin reserva. Uno puede endeudarse pero hasta donde de la capacidad de pago, de otra manera se puede comprometer el futuro, hoy las reservas llegaron a un nivel tan bajo que el país no llega a cubrir la reserva mínima de disponibilidad de divisa.

En este sentido hay algunas cosas positivas, pocas, pero por ejemplo, el acuerdo exige transparencias de cifras. El Banco Central deberá publicar sus cifras, y reducir la deuda, pero el ajuste va a venir en gasto corriente y en gasto real.

En términos de empleo, la Carta de Intención con el FMI tienen una retórica que dice alinearse a los objetivos del plan de desarrollo sostenible e incluso hay un uso demagógico de una lucha en auge como es la de igualdad de género.

Como ya se mencionó, los sectores que más empleo generan son los más castigados por el acuerdo, como por ejemplo, la agricultura. Vemos las recientes cifras del INEC que reflejan el crecimiento del desempleo y subempleo. Aquí es importante reflexionar en cómo los medios de comunicación presentan las noticias para generar consenso social a través de un cerco mediático. En este sentido relata el titular del periódico El Telégrafo “Tres urbes lideran las cifras de pleno empleo” (16 de abril, 2019) esto nos muestra la necesidad de generar debates y discusiones sobre estos temas.

Pero la carta habla de una reducción de la inversión pública y el empleo público. Las reformas de marcos institucionales que apuntan a la flexibilización, tendrán graves consecuencias especialmente para mujeres y jóvenes.

DEBATE Y COMENTARIOS

En cuanto al tema laboral, las y los participantes recalcaron que:

Hay que ver el impacto del acuerdo en diferentes aspectos, como agravación de las brechas de género y dificultades en el acceso al empleo de jóvenes. Por ejemplo, al revisar los temas tributarios como el aumento del IVA y la flexibilización laboral, vemos que estos impactan fuertemente en las mujeres y jóvenes. También habría que preguntarnos qué pasa con la economía colaborativa que está absorbiendo ese subempleo y desempleo, nadie está poniendo este debate sobre la mesa.

El tema de los recortes del gasto público implica que en lo que más se va a recortar es empleos; ya se despidieron 11 mil empleados públicos y ahora solo queda recortar médicos, maestros y policías, lo cual va a tener un efecto terrible.

Sobre la obligatoriedad de las condiciones del FMI, ¿hasta qué punto nuestras elites tienen interiorizadas las exigencias? Por un lado, está la obligatoriedad, pero además está la introyección de las condiciones de los acuerdos en las elites, como se pudo ver con la ley Trole 3, las élites no requieren de la obligatoriedad para intentar llevar adelante ese tipo de medidas. Hasta el 2010 el FMI estaba en crisis y aunque el fondo se fue, la agenda quedó en nuestras élites.

Respecto a la obligatoriedad o no de cumplir con las condiciones del FMI

Se planteó una pregunta respecto al carácter de obligatoriedad de las condiciones impuestas por el FMI ya que en otros espacios donde se defendía la firma del acuerdo, se había manifestado que el cumplimiento de las condiciones no es tan obligatorio.

A esto los participantes observan que históricamente, nunca se llegó a cumplir la totalidad de las condiciones y por eso nunca nos terminaron de desembolsar todo el crédito. Es decir que,

no cumplir si tiene consecuencias y en este caso con los multilaterales, como el crédito está encadenado, si no cumplimos en uno, otros créditos no nos desembolsarían.

En cuanto a los pagos, en el pasado hemos llegado a tener solo defaults técnicos que no pasan de un mes, el único default como tal fue el del 2009 que nos ha costado muchísimo. Pero Ecuador nunca ha dejado de pagar.

Generar debate, lecturas críticas y reacciones ante el acuerdo con el FMI

Es importante regresar a ver el acervo generado en los últimos años, tanto en términos conceptuales, como de agenda, de políticas, experiencias e investigaciones. Para generar mejores respuestas, al menos en términos reactivos que es lo que demanda el momento.

Retomar lo aprendido de lo que nos pasó en los 90 con la privatización, que hoy se llama asociación público privada, es casi un *deja vú*. Requiere, tanto un análisis de economía política, como de gobernanza. En otros momentos con mucho menos las organizaciones sociales ya hubieran presionado la salida del presidente y en la prensa no se ve nada. ¿Qué está pasando con la sociedad para la aceptación de estas medidas?

Debemos entender cuáles son los mecanismos que se están utilizando para lograr la aceptación del acuerdo con el FMI. Por ejemplo, un discurso que ha calado en la opinión general es que no quedaba otra opción que firmar un acuerdo con el FMI y esto hace que los efectos sociales se acepten como sacrificios necesarios.

El tema de la crisis heredada de Correa y la lógica del correísmo/ anticorreísmo logra minimizar el debate y correr su eje, así parece que ser críticos al acuerdo con el FMI es ser correísta. Esto se complementa con un cerco mediático donde solo entrevistan a economistas ortodoxos que están a favor del acuerdo y no se da espacio para confrontar diferentes posiciones.

La facilidad de aceptación del acuerdo con el FMI también tienen que ver con el poder de los medios.

Hay que recuperar los argumentos y posiciones anteriores a la Revolución Ciudadana, para generar un debate público al respecto. Sin decir que es lo mismo, pero si comparar debates que ya se dieron, tanto los antiguos como los debates más inmediatos e influir en la esfera pública para cuestionar la legitimidad construida.