

Alberto Acosta y Fander Falconí, editores

# **Asedios a lo imposible**

## **Propuestas económicas en construcción**



**FLACSO**  
Ecuador



ILDIS

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

© De la presente edición:  
FLACSO, Sede Ecuador  
Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro  
Quito – Ecuador  
Telf.: (593-2) 3238888  
Fax: (593-2) 3237960  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

ILDIS-FES  
Av. República 500 y Diego de Almagro  
Edif. Pucará, 4to. piso  
Telf.: (593-2) 2562103  
Fax: (593-2) 2504337  
[www.ildis.org.ec](http://www.ildis.org.ec)

ISBN 9978-67-105-6  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: RISPERGRAF  
Quito, Ecuador, 2005  
1ª. edición: noviembre de 2005

ILDIS-FES y sus coeditores no comparten necesariamente las opiniones vertidas por los autores ni éstas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a ILDIS-FES

# Índice

Presentación .....	9
Prólogo	
<b>Un libro para los escépticos</b> .....	11
<i>Javier Ponce</i>	
Introducción	
<i>Juan Ponce</i> .....	15
<b>Otra política económica, deseable y posible</b> .....	17
<i>Alberto Acosta y Fander Falconi Benítez</i>	
<b>Regímenes de bienestar y debate sobre política social en Ecuador</b> .....	39
<i>Alison Vásconez R.</i>	
<b>Otra economía es posible</b> .....	69
<i>Rafael Correa</i>	
<b>La cuestión social y la política pública: algunas sugerencias para el caso ecuatoriano</b> .....	79
<i>Jeannette Sánchez</i>	
<b>Crisis, estrategias de desarrollo y políticas económicas alternativas</b> .....	99
<i>Carlos Larrea</i>	

<b>Un sistema de fondos como instrumento del desarrollo</b> . . . . .	115
<i>Pedro Páez</i>	
<b>Políticas nuevas para viejos problemas</b> . . . . .	145
<i>Carlos Marx Carrasco V.</i>	
<b>La viabilidad de una política redistributiva, articulada al eje de las microfinanzas</b> . . . . .	167
<i>Hugo Jácome</i>	
<b>La construcción de una macroeconomía con cimientos ecológicos</b> . . . . .	179
<i>Fander Falconí Benítez</i>	
<b>Deuda externa y globalización financiera. Una lectura desde la Economía Política</b> . . . . .	199
<i>Pablo Dávalos</i>	
<b>Post Bretton Woods: los problemas de la economía global, y el tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana</b> . . . . .	223
<i>Oscar Ugarteche y Alberto Acosta</i>	
<b>Nota sobre los autores</b> . . . . .	265

# Otra economía es posible

Rafael Correa

## Hacia una nueva política económica

La política económica es un campo netamente normativo de la economía, es decir, responde a ideologías, juicios de valor y, lamentablemente en forma bastante frecuente, a particulares intereses. Durante mucho tiempo en el Ecuador se ha aplicado una política económica básicamente en función del capital, especialmente el financiero. Para legitimar esta “opción” de política, no se ha dudado en distorsionar conceptos tan fundamentales como la estabilización económica, el cual ha sido reducido al simple control de la inflación, cuando en realidad, este concepto se refiere al logro del máximo nivel de producción y empleo sostenible en el tiempo; el ámbito de la política económica se ha limitado a la simple programación fiscal que garantice excedentes para maximizar el pago de la deuda pública y, en alterar prioridades incluso éticas, como la supremacía del trabajo humano sobre el capital.

Los resultados de estas políticas están a la vista; y, después de quince años de aplicación -con especial énfasis, incapacidad y corrupción en el gobierno del coronel Lucio Gutiérrez- las consecuencias han sido desastrosas. De esta forma, Ecuador prácticamente no ha crecido en los últimos tres lustros, la inequidad ha aumentado y el desempleo se ha duplicado en relación con las cifras de inicios de los años noventa, a pesar de la masiva emigración de compatriotas ocurrida en los últimos años.

Estas políticas han podido mantenerse en base a engaños y actitudes antidemocráticas por parte de los beneficiarios de las ellas, con total respaldo de los organismos multilaterales, convertidos en representantes de los acree-

dores y en brazos ejecutores de la política exterior de determinados países; por lo que, además del fracaso económico, también se ha mermado la soberanía y representatividad del sistema democrático<sup>1</sup>.

Sin embargo, en 106 días en el Ministerio de Economía y Finanzas, se demostró no sólo que otra agenda es posible, sino que es viable un manejo verdaderamente soberano de la política económica -es decir, más que liberar mercados, liberar al país de los atavismos y poderosos intereses nacionales e internacionales que lo dominan- con una clara opción preferencial por los más pobres y débiles y priorizando al hombre sobre el capital.

Dentro de esta nueva línea de política económica, se realizaron varias acciones y se plantearon lineamientos claves. Entre los principales, tenemos la eliminación del FEIREP, una nueva política de tratamiento de deuda y endeudamiento, la búsqueda de la integración regional, y la superación definitiva del falso dilema entre lo económico y lo social.

### **La eliminación del FEIREP y la prioridad de lo social**

La Ley de “Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal” (LO-REYTF), aprobada en 2002, creó el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público - FEIREP, el cual se nutría de la participación estatal en la producción privada del petróleo a transportarse por el nuevo oleoducto de crudos pesados (OCP) concluido en el año 2003; del 45% del exceso de ingresos petroleros sobre los presupuestados y del superávit presupuestario, si lo hubiere. En una situación, tal vez única en el mundo, el 70% de todos estos recursos, por ley, se destinaban a la recompra de la deuda pública, lo que revalorizó artificialmente los bonos de la deuda ecuatoriana y generó una utilidad enorme a los tenedores de deuda. Es decir, mientras en otros países constituye hasta delito anticipar operaciones financieras que originen ilegítimas ganancias de los tenedores de títulos, con el FEIREP esta práctica se elevó al rango de ley de la República. Incomprendiblemente, sólo un 10% de esos recursos se destina-

---

1 Un ejemplo muy claro y reciente de aquello fue el gobierno de Lucio Gutiérrez, el cual, luego de ofrecer en campaña un cambio profundo en el manejo económico, una vez en el poder, aplicó el programa económico e incluso utilizó a los colaboradores del candidato Osvaldo Hurtado, el cual había obtenido apenas algo más del 1% del voto popular.

ban al desarrollo humano y, el 20% restante se destinaba a un fondo de estabilización en el caso de caída de los precios del petróleo, así como para emergencias nacionales. De esta forma, como el Estado recibe alrededor de un 20% del crudo pesado transportado por el OCP, la anterior distribución significaba que de cada cien barriles de la nueva producción petrolera, solamente “dos” barriles iban a educación y salud del pueblo ecuatoriano.

Por otro lado, de forma también incomprensible, los recursos del FEI-REP ni siquiera entraban al presupuesto del Gobierno central y se mantenían en un fideicomiso administrado por el Banco Central del Ecuador. Esta situación subregistraba ingresos, lo cual a su vez incrementaba artificialmente el déficit, y, sobre todo, se producía un subregistro del servicio de la deuda pública. La situación era tan absurda que mientras el país ponía centenas de millones de dólares del fideicomiso en el extranjero, rindiendo aproximadamente 2% anual, al mismo tiempo tenía que endeudarse con costos superiores al 8% anual.

Además de lo anotado, la LOREYTF establecía -entre otras reglas macrofiscales- un crecimiento máximo para el gasto primario de 3.5% anual en términos reales, lo cual significaba que en el Ecuador existía techo para todo, menos para el servicio de la deuda<sup>2</sup>. Así pues, con esta “regla” se limitaban aspectos tan esenciales como la inversión pública; política que no resiste ningún análisis técnico y que tan sólo puede explicarse por la pretensión de maximizar los recursos disponibles para el pago de deuda, así como por un fundamentalismo ideológico que busca que cualquier inversión sea exclusivamente con capital privado<sup>3</sup>.

Finalmente, cabe indicar que la Ley de “Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal” fue impuesta por el Fondo Monetario Internacional (FMI) como una de las condiciones para firmar un acuerdo con el gobierno de Gustavo Noboa, acuerdo que finalmente nunca se concretó. Es decir, mientras el FMI está supuestamente en contra de las preasignaciones presupuestarias, pues “restan flexibilidad al manejo de las finanzas públicas”, el

---

2 En efecto, el gasto primario es todo gasto fiscal, exceptuando intereses y pago de capital de la deuda pública.

3 Esto significaba que incluso si el país descubría uranio y obtenía billones de dólares anuales, el Estado no podía, por ejemplo, construir una simple represa hidroeléctrica, pues hubiese “violado la ley”. De esta forma, la represa debía ser construida solamente por el sector privado, y los fondos públicos extraordinarios tenían que ser utilizados exclusivamente para pagar deuda.

propio Fondo impuso la creación del FEIREP, el cual constituye probablemente la mayor preasignación presupuestaria de toda la historia ecuatoriana. Paradójicamente, todas estas distorsiones de la información y del manejo fiscal se producían gracias a una ley de “transparencia” fiscal.

Luego de la caída del coronel Gutiérrez, esta situación cambió en menos de 100 días, por medio de un proyecto de ley urgente enviado al Congreso Nacional, el cual fue aprobado prácticamente en forma unánime por los legisladores. En sus partes más relevantes, la reforma eliminó el fideicomiso e ingresó los recursos del FEIREP al Presupuesto General del Estado, para así lograr una mayor transparencia en las finanzas públicas; cambió la distribución de los recursos y, eliminó el techo de crecimiento anual para inversión pública.

Con la nueva distribución de los recursos del FEIREP, se destinó un 30% para proyectos de inversión en salud y educación; 35% para crédito productivo o recompra de deuda —éste último, en caso de que las condiciones de mercado sean las convenientes para el país—; 5% para ciencia y tecnología; 5% para mantenimiento vial, y 5% para remediación ambiental en las zonas afectadas por la explotación petrolera<sup>4</sup>. Cabe indicar que, contrariamente a lo que manifestaron supuestos analistas económicos opuestos a la reforma, se mantuvo el 20% de los fondos para estabilización y emergencias. Más aún, de acuerdo a la reforma, cualquier saldo no utilizado en los rubros mencionados, irá a alimentar el fondo de estabilización y emergencias, por lo que la modificación a la ley “aumenta” los ingresos del fondo, no los disminuye, y, menos aún, los elimina, como perversamente repiten ciertos sectores.

Finalmente, gracias a los nuevos recursos para salud y educación, y a la eliminación del techo para la inversión pública, en la proforma presupuestaria de 2006 existe un incremento del 20% en inversión pública, esto es, cerca de 300 millones de dólares, lo que dará un importante impulso a la reactivación económica, así como al pago de la deuda social.

---

4 Cabe indicar que el proyecto original contemplaba 40% para crédito productivo y recompra de deuda, y 10% para fomento de la ciencia y tecnología. El cambio en estos porcentajes e inclusión de nuevos rubros fue decidido por el Congreso Nacional.



## Política soberana de endeudamiento y manejo de la deuda pública

Uno de los principales desafíos del Ecuador es vencer la cultura de endeudamiento que hemos adquirido a través de los años, y que nos ha llevado a una situación de sobre-endeudamiento altamente costosa para el país. De esta forma, la nueva política de endeudamiento estableció que el país debía utilizar tanto ahorro interno como sea posible, y sólo endeudarse lo estrictamente indispensable. Para ello, se redefinió la política de endeudamiento con los organismos multilaterales y gobiernos, estableciendo que estos préstamos externos se usarían fundamentalmente para inversiones productivas que generen flujo de divisas para pagar deudas, mientras que los proyectos sociales se financiarían con recursos propios. Esta línea de actuación no dejó de enojar a algunos organismos internacionales, tal vez porque existía un ministro de Economía ecuatoriano que “rechazaba” créditos, lo cual supuestamente alteraba la “estrategia” que tenían para el país.

Sin embargo, no habrá solución integral al problema de la deuda mientras no se reforme la arquitectura financiera internacional. Por tanto, se buscó redefinir el criterio de sustentabilidad del servicio de la deuda, determinar la deuda externa ilegítima, así como promover la creación de un “tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana”. Si bien, desde un punto netamente financiero, la sustentabilidad del servicio de la deuda significa todo lo que un país pueda pagar sin comprometer flujos financieros futuros, independientemente de los niveles de bienestar al que someta a su población; un criterio de sustentabilidad adecuadamente definido, debe considerar implicaciones de bienestar, como por ejemplo, el servicio de deuda que permita a los países endeudados alcanzar las Metas del Milenio.

Por otro lado, existe una deuda externa ilegítima, adquirida en situaciones dudosas, no usada para los fines para los que fue contratada, o que ya ha sido pagada varias veces. Luego de definir adecuadamente el criterio de sustentabilidad y lo que es deuda ilegítima, un tribunal internacional, es decir, un tercero imparcial, debería decidir la deuda a pagar, la capacidad de pago y modo de pago de los países endeudados. Cabe indicar que en estos momentos, no existe dicho tercero imparcial y los países endeudados tienen que acudir al FMI, es decir, al representante de los acreedores.

Por otro lado, en tanto los países latinoamericanos deben y transfieren ingentes cantidades de recursos al Primer Mundo, hecho que impide su de-

sarrollo, al mismo tiempo los países de la Cuenca Amazónica constituyen el pulmón del planeta, pulmón sin el cual la vida en el planeta sencillamente se extinguiría. Sin embargo, por ser el aire puro un bien de libre acceso, no reciben la justa compensación por el servicio que generan. De esta forma, se buscó también promover la creación de una agencia internacional que valore adecuadamente los bienes ambientales generados por los países endeudados y, a su vez, que cobre el consumo de dichos bienes a los países industrializados contaminadores (la deuda ecológica). Con dichos fondos, se podría pagar a los acreedores de los países endeudados generadores de medio ambiente, sin comprometer el desarrollo de éstos, en el marco de una lógica no de caridad, sino de estricta justicia.

### **Disminuir dependencia y vulnerabilidad a través de la integración regional**

Los países latinoamericanos no necesitarían de una condonación de deuda, sino de una adecuada reestructuración y financiamiento de ésta. De hecho, en el caso del Ecuador, la transferencia neta hacia los organismos internacionales es negativa, es decir, es más lo que paga que lo que recibe de estos organismos. En consecuencia, no se puede hablar de ayuda para el desarrollo si esta situación continúa. El Ecuador debería comenzar a independizarse de estos organismos internacionales, los cuales, como se mencionó anteriormente, son representantes de paradigmas e intereses extranjeros. Más aún, los créditos multilaterales de libre disponibilidad que sirven, especialmente, para pagar a esos mismos organismos y al financiamiento en general, son las nuevas formas de subordinar a nuestros países.

Los países latinoamericanos buscan permanente financiamiento y, sin embargo, la región tiene centenas de miles de millones de dólares en reservas invertidos en el Primer Mundo, hecho que constituye un verdadero absurdo. Por ello, el recuperar esas reservas para la región, juntarlas y administrarlas adecuadamente permitiría financiar a los países de la propia región, es decir, sería el inicio de una gran integración financiera. Más que un imperativo económico, éste constituye un imperativo del sentido común.

Por todo lo anterior, durante los 106 días de gestión en el ministerio de Economía y Finanzas, se buscó nuevas fuentes de financiamiento a nivel re-

gional, principalmente con el gobierno de Venezuela. Esta operación permitirá al país diversificar sus fuentes de financiamiento y acceder después de 20 años a los mercados internacionales. Esta acción, que tan sólo con Venezuela podría alcanzar los 300 millones de dólares, hará posible una importante reestructuración de la deuda interna, de corto plazo y altamente costosa para el país. Sin embargo, es necesario seguir diversificando las fuentes de financiamiento para, como se mencionó anteriormente, disminuir la dependencia de organismos multilaterales e incluso de grupos de poder locales. Es necesario buscar países con capacidad de financiamiento, como el caso de Brasil y China.

En esta línea de reflexión se abren también otras opciones para consolidar la integración, como son las múltiples posibilidades de integración energética con Venezuela y los otros países de la región. Se planteó, en este sentido, la posibilidad de refinar crudo ecuatoriano en las refinerías venezolanas para mejorar el rendimiento económico e, incluso, para asegurar el abastecimiento de derivados en el mercado ecuatoriano. Así, se terminaría el absurdo de exportar petróleo crudo e importar derivados, que le cuesta al país millones de dólares anuales. Igualmente, se podrían auscultar propuestas de financiamiento conjunto para la construcción de proyectos hidroeléctricos, que tanta falta le hacen al Ecuador. Por último, hay hechos tan evidentes que su falta de atención sólo se explica por los poderosos intereses en juego. Por ejemplo, un convenio con PEDEVESA, la empresa pública de petróleos venezolana, que provee el 100% del gas licuado de petróleo (GLP) que importa Ecuador, importación que en los actuales momentos se realiza con la intermediación de una empresa privada ecuatoriana, lo cual significa al país decenas de millones de dólares anuales inútilmente gastados.

### **Inversión en capital humano y capital social**

La inversión en capital humano, además de ser un fin en sí mismo<sup>5</sup>, constituye la mejor inversión para un crecimiento equitativo de largo plazo. Sin

---

5 De hecho, puede resultar hasta insultante hablar de *capital humano*, pues esto implica poner al hombre como un medio de producción, cuando es el fin mismo de la producción y de la economía en general. En consecuencia, aquí utilizaremos este término tan solo como un recurso metodológico.

embargo, Ecuador es uno de los cinco países latinoamericanos con menor inversión social por habitante. Mientras el promedio latinoamericano se encuentra en 540 dólares por habitante, el gasto social ecuatoriano es de 115 dólares por habitante (UNICEF, 2003)<sup>6</sup>. Aunque existen serios problemas de calidad en la inversión social en Ecuador, las cifras demuestran claramente que también es un problema de nivel de recursos. De esta forma, pretender mantener o incluso reducir el gasto público en estos sectores, argumentando que el problema es tan solo de calidad y no de cantidad, no resiste ningún análisis serio. Lo anterior incluye también al tan denostado gasto corriente en sectores sociales (sueldos y salarios, capacitación, etc.), el cual económicamente puede constituir la mejor inversión en capital humano.

Revertir la baja inversión en capital humano implica entonces destinar más recursos para este fin, lo que implica liberar recursos de otras áreas. Precisamente, la reforma del FEIREP apuntó en este sentido, aunque aún falta mucho por hacer.

Sin embargo, los países exitosos no sólo han tenido un alto capital humano, sino que también han sido sociedades motivadas, con energías intrínsecas, mirando juntos hacia los mismos objetivos, socialmente cohesionados, etc.; un conjunto de características que se conoce como capital social.

Lamentablemente, en las últimas décadas, el deterioro del capital social de América Latina es evidente; un fenómeno que puede ser vinculado a la estrategia de desarrollo basada en el individualismo de mercado y a los programas de estabilización y ajuste estructural diseñados en función del cumplimiento de compromisos externos, obviando los grandes compromisos nacionales y, de esta forma, rompiendo la cohesión social.

En consecuencia, las políticas económicas deben integrar explícitamente sus efectos sobre el capital humano y social, considerando su preservación como elementos fundamentales para el desarrollo y, más allá de temporales y muchas veces aparentes logros económicos<sup>7</sup>. En este sentido, la política social debe ser diseñada como una parte fundamental de la política económica, y no simplemente con un criterio asistencialista y como parche de esta

---

6 Dato para el año 1998-1999, en dólares de 1997.

7 Esto ocurre, por ejemplo, cuando se habla de flexibilidad laboral en sociedades que no tienen capacidad de generar empleo y ni siquiera tienen subvenciones de desempleo, o cuando los salarios se convierten en la variable de ajuste ante las crisis, mientras se destinan ingentes recursos para remunerar al capital y compromisos externos.

última. De acuerdo con esta perspectiva, en el ministerio de Economía y Finanzas se diseñó la creación de la Subsecretaría de Política Social, para integrar orgánicamente las políticas económicas y sociales, y superar definitivamente el falso dilema entre lo económico y social.

### **A modo de conclusión: hacia una nueva noción y estrategia de desarrollo**

La política económica seguida por el Ecuador desde finales de los años ochenta se ha enmarcado fielmente en el paradigma de desarrollo dominante en América Latina, el neoliberalismo, el cual parte de que los mercados nacionales e internacionales resuelven todas las cuestiones económicas, incluso las sociales; con las inconsistencias propias de la corrupción, la necesidad de mantener la subordinación económica y la exigencia de servir a la deuda externa. Felizmente, después de un estruendoso fracaso, el ciclo neoliberal está llegando a su fin en América Latina, como lo demuestran los procesos de Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela.

De esta forma, Ecuador y Latinoamérica deben buscar no sólo una nueva estrategia sino también una nueva noción del desarrollo, donde éste no sea simplemente imitar modelos que sólo reflejen percepciones, experiencias e intereses de países y grupos dominantes; donde economías tan vulnerables no se dejen completamente sometidas a la entelequia llamada mercado; donde el Estado y la acción colectiva recuperen su papel esencial para el desarrollo; donde se preserven activos intangibles pero fundamentales como el capital social; y donde las aparentes exigencias de la economía no sean excluyentes y peor aún antagónicas del desarrollo social.

### Bibliografía y referencias

Correa, Rafael (2004) *La Vulnerabilidad de la Economía Ecuatoriana: Hacia una mejor política económica para la generación de empleo, reducción de la pobreza y desigualdad*. Quito: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Correa, Rafael (2005) “Informe de Labores como Ministro de Economía y Finanzas del Ecuador”. Quito. No publicado.

UNICEF (2003) “El Gasto Social en la Proforma 2004”. Quito. No publicado.