

Alberto Acosta y Fander Falconí, editores

Aseudios 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

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

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

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

Un sistema de fondos como instrumento de desarrollo

Pedro Páez¹

Introducción

Este corto ensayo pone a consideración del lector ciertos argumentos básicos acerca de la necesidad y la viabilidad de una reforma institucional que permita contar con un instrumento adecuado para construir y fortalecer consensos nacionales en torno a los objetivos estratégicos del desarrollo. La constitución de un Sistema de Fondos de Capitalización para la Estabilización y el Desarrollo es una condición necesaria aunque no suficiente para relanzar el crecimiento desde una perspectiva más democrática y sustentable². De entre las muchas reformas necesarias, ésta podría convertirse en eje de un nuevo escenario social que abra el horizonte de posibilidades para las otras y que haga viable la reactivación económica y social, que se muestra huidiza incluso en coyunturas tan favorables como el actual boom petrolero³.

-
- 1 Las opiniones aquí vertidas son estrictamente personales y no comprometen a las instituciones con las que el autor está involucrado.
 - 2 El PIB per cápita ha estado virtualmente estancado en el último cuarto de siglo (una caída del 0.5% durante los años ochenta y un leve crecimiento luego, pero con una desviación estándar de cerca del 3%), coincidiendo con la implementación de las políticas neoliberales, en un marco en el que el crecimiento petrolero es responsable de buena parte de ese crecimiento y de la definición de los “años buenos”. Este virtual juego de suma cero, con un pago creciente del servicio de la deuda interna y externa, ha generado una dinámica distributiva regresiva y extremadamente polarizada y un desfaldo de la fuerza de trabajo y del ambiente. En esas circunstancias, al obvio deterioro socioeconómico se suma una crisis política e institucional cada vez más profunda.
 - 3 En pleno salto de los ingresos petroleros, Ecuador retrocedió 2 puestos con el Índice de Desarrollo Humano del PNUD (del 80 al 82, entre 177 países), debido al desempeño de países como Costa

En el marco del avance *hacia una nueva arquitectura financiera*⁴, este nuevo instrumento permitiría al país ejercer ciertos niveles de soberanía económica -inclusive bajo dolarización-, permitiendo una orientación eficiente del ahorro doméstico tanto público como privado hacia los sectores considerados estratégicos dentro de un esquema de desarrollo sustentable. Se trata de un mecanismo basado en el funcionamiento del mercado y, de hecho, creador de mercados, que permitiría, eventualmente, la canalización masiva de recursos hacia segmentos claves de la economía, estructuralmente discriminados de los mercado de capitales, como las MIPYMES, por ejemplo, en condiciones de seguridad jurídica, transparencia y sustentabilidad.

En lo que sigue, primeramente se exponen los principales efectos de la incertidumbre sobre el desempeño del capitalismo y el carácter peculiar de las dinámicas cíclicas y recurrentes que la agudizan en las economías subdesarrolladas. Luego, concretando esa línea de preocupaciones, se adelantan algunas hipótesis respecto a la especificidad del capitalismo ecuatoriano, en particular, la articulación de formas productivas heterogéneas y la interacción de sus ciclos antes y después de la dolarización. Se intenta demostrar allí la importancia de ligar las tareas de prevención de crisis con las de fomento estratégico y sustentable del crecimiento.

Posteriormente, se argumenta sobre la necesidad de una nueva estrategia de desarrollo, en la cual, el diseño de una Nueva Arquitectura Financiera, NAF, es un instrumento crucial. Dentro de esa NAF, uno de los pilares centrales sería la construcción del sistema de fondos de capitalización para la estabilización y el desarrollo ya mencionado. Por último, se contrasta ese

Rica, Uruguay, Panamá, Colombia, que no fueron particularmente beneficiados por el precio del petróleo. No obstante hay un leve aumento de la esperanza de vida (de 74 a 74,3 años) que sin embargo es fruto de otro tipo de factores de largo plazo y del PIB en unidades de poder adquisitivo (de 3.364 dólares a 3.602 dólares), donde juega un papel muy importante la estabilidad de precios. Según la misma fuente, el 40,8 por ciento de la población sobrevive con dos dólares diarios y el 17,7 con un dólar. (Expreso, p. 6, El Comercio, p. B. 7, 8 sep. 2005). Aun cuando no se tienen datos nacionales, las estadísticas del SIISE muestran que entre 2002 y 2003, la pobreza urbana creció de 24.3 a 28.9 (para disminuir un poco en 2004 a 26.3%) y la brecha típica de los pobres con respecto a la canasta básica aumentó del 8.9 al 11.3%.

4 Se habla de una nueva arquitectura financiera en tanto se requiere una construcción global coherente y no meras reformas, un nuevo diseño institucional de conjunto que permita superar los problemas estructurales de los mercados financieros y principalmente, crear mercados allí donde faltan.

diseño con las experiencias ecuatorianas recientes del Fondo de Estabilización Petrolera, FEP, el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público, FEIREP y la ley de su reforma, y se evidencia que reformas viables en la coyuntura pueden sentar las bases de un sistema de fondos de capitalización que pueda perfeccionarse en el futuro y que combine de partida las tareas de modulación de los ciclos con las de la transformación estructural para el desarrollo sustentable.

Finalmente, a modo de conclusión, se resumen los principales argumentos y se remarca la necesidad de una Nueva Arquitectura Financiera y que iniciar las reformas en el sentido correcto con el germen de un sistema de fondos como el propuesto, es un tarea impostergable para las fuerzas progresistas, evitando el riesgo de que una “chequera populista” termine festinando los recursos de esta temporada de “vacas gordas”.

Incertidumbre, capitalismo y subdesarrollo

En este acápite se ubican ciertos elementos sobre la naturaleza y la percepción del carácter incierto del funcionamiento de la economía capitalista y su exacerbación en el caso de las economías subdesarrolladas. Causa y efecto a la vez del subdesarrollo del capitalismo en nuestros países, la posibilidad recurrente de crisis en estos países establece una serie de diferencias con respecto al debate en torno a las políticas anti-cíclicas de los países desarrollados.

El capitalismo y las visiones de incertidumbre y riesgo

La incertidumbre respecto a las condiciones de vida ha acompañado los procesos de hominización y de humanización del medio. La capacidad del hombre de alterar constantemente su nicho ecológico aumenta cualitativamente la incertidumbre común entre los seres vivos. Parte sustancial de la estructuración civilizatoria se basa en la construcción de mecanismos simbólicos o reales intentando el control de esa(s) incertidumbre(s). No solo la evolución tecnológica sino hasta las más específicas características de cada tradición cultural, como la cocina y las festividades, están ligadas a los esfuerzos para gestionar mejor las épocas de vacas flacas.

A diferencia de las sociedades occidentales y judeo-cristianas modernas que ven un futuro del hombre como continuidad en ascenso del pasado, se puede hallar cosmovisiones más complejas entre las sociedades primigenias aún no imbuidas de la arrogancia y la seguridad del dominio técnico del hombre moderno. En la cosmovisión andina, por ejemplo, es el pasado el que está ante nuestros ojos, y el futuro, que está a nuestras espaldas, debe ser asumido como creación heroica, perspectiva sobre la que confluirían, desde otras trayectorias, críticos de la modernidad como Nietzsche.

El mercado surge y se desarrolla en medio de los esfuerzos por escapar a los temores de esa incertidumbre (vencer el espectro del hambre, por ejemplo, o la posibilidad de agresiones externas de los hombres o los dioses). La dialéctica entre la división del trabajo y el desarrollo del mercado ha propulsado un avance técnico formidable y el surgimiento y la maduración del capitalismo como su vehículo histórico, más allá de si fue la división del trabajo la que impulsó al mercado como en Smith o el desarrollo de la forma valor la que profundizó la especialización productiva, como en Marx.

Las economías de mercado encierran en sí un inmenso potencial para desplegar el desarrollo de las fuerzas productivas, pero, al mismo tiempo, en ese mismo despliegue, definen posibilidades crecientes de crisis. Las crisis arcaicas originadas en choques exógenos adversos son relativamente controladas, pero, en cambio, aparece una nueva dimensión, endógena, de las calamidades económicas. El descalce entre producción y consumo puede ahora, con el capitalismo, alcanzar proporciones gigantescas porque la humanidad ha acumulado un comando global e intenso en su capacidad de transformar el planeta. El eje del problema es que esto ocurre desde una organización social de la producción en que las condiciones de oferta se deciden, en su mayoría, sobre una información asimétrica y limitada de la evolución de la demanda y porque los patrones distributivos resultantes, cada vez más polarizados, se convierten en obstáculos crecientes a la realización de esas capacidades productivas.

Diversas son las aproximaciones modernas conforme las referencias axiológicas y epistemológicas de cada corriente de pensamiento.

Las corrientes de pensamiento más heterodoxas reconocen allí la existencia de un problema, a diferencia de las escuelas económicas convencionales de cuño neo-walrasiano, que venden la idea de un mercado que se ajusta automáticamente (ocultando que ello implica la necesidad teórica de

un subastador imaginario que coordine instantáneamente los millares de ofertas y de demandas de cada bien, en cada sitio, desde ahora hasta el infinito futuro), con expectativas que resultan no solo racionales sino de previsión perfecta del futuro. Es central, por ejemplo, en la preocupación de Keynes, la irreductibilidad de toda incertidumbre a un mero problema de manejo de riesgos actuariales. El papel y la evolución de la moneda y las finanzas están ligados, en buena medida, a la operación de los negocios en este mundo incierto y son mucho más que un “velo” en un equilibrio general de trueques, como en la visión convencional, sino la clave de un complejo sistema de contratos que hacen de éste un sistema monetario de producción.

Para líneas de elaboración derivadas de la tradición austríaca de fines del siglo XIX y principios del XX, es justamente sobre la base de esa incertidumbre que la presencia del empresario se encumbra, sea en la visión schumpeteriana del empresario innovador y la creación destructiva, sea en el extremismo anarco-liberal de Mises y Hayek, que ve saludables y deseables depuraciones en cada crisis y que desecha, a priori, cualquier pretensión de lo que Popper llamaría “ingeniería social”, para ahorrar a la comunidad esos penosos episodios⁵.

Capitalismo periférico: inestabilidad y subdesarrollo

Sin pretender entrar en mayores detalles por las limitaciones de este artículo, es necesario recalcar las diferencias que en el sentido referido se plantean entre el capitalismo central y desarrollado y el capitalismo periférico o subdesarrollado.

En el capitalismo desarrollado las contradicciones macroeconómicas entre las lógicas de la oferta y la demanda están definidas en última instancia por los problemas microeconómicos de una rentabilidad jerarquizada por montos de capital invertido y estructuras de mercado en cada rama, afectados por umbrales de entrada de diverso tipo. Las formas de expresión fundamentales de esas contradicciones incluyen:

5 Esta visión es compartida, desde otros argumentos, por los “Nuevos Clásicos”, en particular en su vertiente de Real Business Cycles (RBC), incluyendo a los ganadores del Nobel de Economía del año pasado, F. Kyndland y E. Prescott.

- Las dificultades de calzar la oferta y la demanda interindustrial en la relación proveedor-cliente conforme los encadenamientos hacia delante y hacia atrás del aparato productivo, incluyendo los desfases debidos a las decisiones discretas de aumento o renovación del equipamiento durable, en particular en lo que tiene que ver con el exceso de capacidad productiva (sobreinversión).
- Las dificultades de desplegar ciertos ciclos de productos de consumo masivo debido a restricciones de demanda (subconsumo).
- La perentoria definición de problemas de liquidez y de solvencia en las empresas fruto de la acumulación en el tiempo de las dificultades anteriores, cuyos efectos pueden ser pospuestos vía manejos contables y de tesorería sólo durante cierto período.

En la periferia estas manifestaciones se vuelven más agudas y recurrentes en tanto:

- Los patrones de dependencia tecnológica y de imitación del consumo de los sectores “modernos” y de estratos de ingresos medios y altos de la población conduce al llamado “síndrome de la casilla vacía”, haciendo referencia a una matriz de insumo-producto —de componente nacional— de encadenamientos frágiles que exporta mucho de los efectos multiplicadores del crecimiento, afectando la sustentabilidad del sector externo.
- Mecanismos de colonialismo interno, intercambio desigual y articulación asimétrica de formas productivas y de unidades productivas de diverso poder de mercado, definen patrones distributivos y de oferta muy polarizados, estrechando el mercado doméstico solvente de manera estructural, generando dinámicas volátiles y asfixiantes de ciertos precios relativos y apuntando ilusoriamente a la extroversión como fuente duradera de rentabilidad.
- El resultante proceso de estrechamiento de las posibilidades atractivas de inversión conlleva al encapsulamiento de los nichos de rentabilidad, la consolidación de mercados segmentados y cautivos, la hipertrofia especulativa, la fuga de capitales, la extensión de estrategias de rentabilizar negocios vía alza de precios en detrimento incluso del monto de ventas y la ausencia de mercados claves como los de capitales y de liquidez.

En ese contexto, las condiciones de incertidumbre adquieren dimensiones cualitativamente mayores en la periferia convirtiéndose en un factor medular del subdesarrollo. Con la excepción de sectores específicos del poder económico y político ligados a compañías transnacionales y a estructuras oligárquicas de mayor o menor tradición⁶, la formación de nuevas empresas es mucho más difícil. Esa dificultad se manifiesta en varios sentidos: altos niveles de mortandad de los emprendimientos⁷, tejidos productivos más frágiles, relaciones proveedor-cliente mucho más inestables, incapacidad dinámica de los sectores de mayor tecnología de absorber-modernizar a la matriz de producción menor de baja productividad, etc., en un proceso de causalidad circular acumulativa que refuerza muchos otros temas institucionales como la debilidad de los contratos, en general, y del sistema jurídico en sí, la deslegitimación del Estado y sus organizaciones.

Por todos estos elementos, el tema de la estabilización debe estar estrechamente ligado a la estrategia de desarrollo en países como los nuestros. Para avanzar en la concreción de una propuesta, en el siguiente acápite se define algunas hipótesis respecto a la peculiaridad de los ciclos en el caso de la economía ecuatoriana.

Ciclos, heterogeneidad y vulnerabilidad

En esta sección se trata de ubicar las principales fuentes de incertidumbre, su dinámica cíclica que abre periódicamente condiciones de crisis y la posibilidad diferenciada de ser moduladas en un esquema de estabilización.

6 Se trata del segmento más importante del sector de alta productividad pues cubre cerca de 2/3 de su producción aunque absorbe menos de un quinto del empleo (alrededor del 53% de la producción y el 7% del empleo nacionales).

7 A mediados de 2005, de las 80 mil empresas registradas en la Superintendencia de Compañías, solo 35 mil reportan balances, es decir muestran algún nivel de actividad. Parte de esa discrepancia se debe, sin duda, a actividades especulativas y de evasión tributaria, cuando el capital mínimo legalmente requerido es de solo \$200 -aunque se espera elevarlo pronto a \$8 mil para las de responsabilidad limitada y \$10 mil para compañías anónimas (Expreso, 20 de setiembre de 2005, A1 y A9)-, pero otra parte se debe a las altas tasas de "mortalidad y morbilidad" empresarial. Si estos datos evidencian el problema en el sector formal, la magnitud de la volatilidad en el sector informal es mucho más grave, reflejándose en los fenómenos migratorios y la constante precarización de la pequeña y micro empresa, en particular en los segmentos de baja productividad que representan alrededor del 8% y el 17% del empleo y el 5% y el 8% de la producción, respectivamente.

Los efectos de la incertidumbre se acentúan cíclicamente en paralelo a las fluctuaciones de la rentabilidad de los negocios. En los países del capitalismo central, su característica coherencia en el aparato productivo y la relativa homogeneidad tecnológica e institucional dan lugar a una creciente sincronización de los ciclos que desde diversas fuentes (agrícolas, los “Kuznetz” en la construcción, los industriales de renovación de bienes de capital, los de inventarios, etc.) y con diversas duraciones (de Kitchen, de Juglar, de Kondratief, por ejemplo) se superponen endógenamente a la tendencia exponencial del movimiento del capital. La simultaneidad de varios ciclos y/o ciertos choques exógenos pueden ser el gatillo de procesos recesivos o depresivos, cuya intensidad se ha acentuado en las últimas décadas luego de haber dejado atrás los “años dorados” posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

Dependiendo de la gravedad de las crisis y de la profundidad de los cambios necesarios para superarlas, podemos hablar, aparte de crisis relativamente exógenas, de aquellas más o menos regulares propias de los ciclos endógenos de los negocios (inventarios, renovación del capital fijo, etc.), de aquellas que exigen cambios de las instituciones claves que definen un modo de regulación, de aquellas más estructurales que afectan los patrones de acumulación y rentabilización del capital y, eventualmente, crisis del modo de producción.

Podemos ensayar una taxonomía similar para capitalismo periféricos, como el ecuatoriano, pero a condición de aclarar las peculiaridades de las fluctuaciones básicas de la economía que se convierten en oportunidad de crisis de diversa intensidad.

Dada la heterogeneidad estructural de la economía ecuatoriana, la desarticulación de la malla productiva y la dependencia tecnológica, esas ocasiones específicas de particular exacerbación de la incertidumbre se vuelven intrincadas, recurrentes y dispersas, por un lado, y sincopadas, por otro. En el marco del pobre desempeño del capitalismo ecuatoriano de las últimas décadas, que invita a diagnosticar una crisis permanente, es posible distinguir momentos específicos de crisis conforme la actuación de las diferentes fuentes de fluctuación.

En primer lugar, claro está, debemos considerar las crisis exógenas, ligadas a choques climáticos o telúricos. Se requiere cierto cuidado, no obstante, en limitar el grado de “exogeneidad” de este tema.

Por un lado, cabe distinguir fenómenos de imposible predicción como los terremotos, que de todas maneras, dada su frecuencia deben ser considerados como contingencias de inminente realización, de las regularidades climáticas infra (estacionalidad de lluvias y secanos) o supra-anales (El Niño). Este tipo de crisis de tipo “arcaico” tiene efectos extensos entre los segmentos productivos de baja productividad que representan menos de un quinto de la producción nacional pero que absorben alrededor del 80% del empleo, sin obviar los efectos catastróficos que pueden darse dentro de otros segmentos, incluyendo al sector más moderno y capitalista⁸.

Por otro lado, están los ciclos del mercado mundial de los productos estrella de nuestra cuasi-permanente y secuencial monoexportación (el cacao, el banano, el petróleo, por ejemplo). Sin embargo, dada la naturaleza de nuestra inserción en los mercados mundiales, consustancial a la extroversión estructural impuesta desde la Colonia, es necesario reconocer los elementos de endogeneidad de estos ciclos, desde una doble perspectiva:

- en tanto define el tipo específico de articulación del capitalismo periférico a los centros desarrollados, una división mundial del trabajo reforzadora del atraso y el eje básico de competencia “Sur-Sur”; y,
- en tanto la provisión de divisas de exportación tiene como tarea crucial, sino única, suplir de medios de producción a un aparato tecnológico atrasado y dependiente (al origen de las llamadas crisis “stop-and-go”).

En este sentido, las repetidas crisis de balanza de pagos son solo formalmente “exteriores”. Más aún, otros factores estructurales refuerzan su endogeneidad y recurrencia, como por ejemplo, la concentración en pocas manos del control del comercio exterior y de los flujos de capital, la ausencia de mercados de liquidez que elevan las presiones especulativas sobre el mercado de divisas, la trampa de la deuda externa y de inversiones directas rentistas, la fuga de capitales y los patrones de consumo suntuario importado⁹.

8 Los efectos del cambio climático pueden hacer retornar estructuralmente el espectro de estas crisis “arcaicas” incluso en entornos de fronteras tecnológicas, como en el caso de la destrucción provocada por el huracán Katrina.

9 Según un estudio del Banco Mundial, la volatilidad de los términos de intercambio para Ecuador ha sido 5 veces mayor que para el promedio latinoamericano en la segunda mitad de los años noventa, aunque se ha reducido en los últimos años. Junto con Venezuela y Trinidad y Tobago, el país

La gestión de la política cambiaria en países como los nuestros tiene una responsabilidad múltiple y contradictoria: desde su precio nominal debe crear incentivos para generar el excedente comercial destinado a servir la deuda externa y desde su precio relativo debe reorientar la asignación de recursos a favor del sector productor de bienes transables; desde el deterioro de las monedas nacionales, la divisa como moneda dura se convierte en medio de atesoramiento y desde su aceptabilidad generalizada, la divisa es objeto de inversiones especulativas y de gestión de la liquidez en el corto plazo en economías sin mercados maduros de títulos. Por ello, a diferencia de lo que piensa la macroeconomía convencional, entre la política cambiaria y el contrapunto de la política monetaria no se abastecen para regular las fluctuaciones de balanza de pagos. La dolarización cambia solo parcialmente estos factores contradictorios.

Los encadenamientos hacia atrás del sector productor de transables, escasos y débiles en muchos casos, dado el tipo de especialización del país en el mercado mundial, definen un patrón de arrastre de las fluctuaciones del sector externo sobre segmentos variados y extensos de la producción. En ese arrastre de los ciclos del comercio exterior están involucrados, también desde la importación, por la provisión de materias primas y bienes de capital, amplios sectores de tecnología moderna, en particular de la industria nacida inicialmente al amparo de la estrategia de sustitución de importaciones, pero también una gama heterogénea de productores menores de baja productividad. Esto hace que, mientras no se diversifique la canasta exportadora en cada coyuntura, haya una tendencia a sincronizar al ciclo exportador respectivo con los sectores directamente encadenados, y también con sectores orientados al consumo doméstico, usuarios estructurales de divisas y las demandas derivadas de ellos.

Debe resaltarse, de todos modos, que aún si hay una dinámica centrípeta a favor de la difusión de este tipo de ciclo, la heterogénea matriz productiva da lugar a otras dinámicas, en buena parte contra-cíclicas en la evolución de la actividad, sobre todo antes de la dolarización. Se trata de ciertos segmentos de la pequeña producción, formalmente capitalista o no, pe-

tiene la tercera mayor concentración de productos de exportación en Latinoamérica (ver Fretes-Cibils et al. 2003) La concentración y reprimarización se ha agravado en los últimos 10 años, pasando el porcentaje de las 4 exportaciones primarias más importantes de un 58% al 70%.

ro esencialmente dominada por la lógica de la economía familiar y del trabajo, incluso si emplea mano de obra asalariada, que se orienta a ciertos nichos del mercado no muy atractivos para productores mayores y que, localmente, exhiben condiciones de lo que se conoce como bienes inferiores (su demanda aumenta ante una reducción del ingreso en los mercados relevantes). En las fases contractivas del ciclo principal, la reducción absoluta o relativa de capacidad de compra de los segmentos arrastrados por la recesión provoca una ampliación de la participación de estos sectores específicos de pequeños productores en la demanda¹⁰.

Esa ampliación coyuntural de la demanda no solamente genera algo de holgura para absorber, en condiciones muy precarias, parte de la fuerza laboral expulsada por la recesión, sino que en la medida que los pobres venden básicamente a los pobres, hay efectos multiplicadores que, aunque débiles, tienen un peso significativo en la explicación del desempeño de los mercados laborales, de la evolución de las tasas de desempleo abierto y de subempleo, y en la condiciones de generación de pobreza en el país¹¹. Bajo el sistema de dolarización, los cambios estructurales en el funcionamiento de los mercados parece estar cambiando este tipo de comportamientos. La siguiente sección argumenta en esa dirección.

Las especificidades de la estabilización bajo dolarización

La dolarización es mucho más que una política cambiaria y monetaria extremista. Además de mutilar de manera sustancial los instrumentos de política económica y la soberanía del país, tiende a cambiar de manera estructural el funcionamiento de los mercados.

Los mercados monetarios, por ejemplo, en lugar de depender de la regulación del Banco Central ligada a las políticas financiera y fiscal, ahora dependen de los saldos efectivizados de la balanza de pagos, cuya volatilidad

10 Hay un amplio debate sobre la ciclicidad del sector informal que rebasa las posibilidades de este trabajo y son pocas las exploraciones cuantitativas al respecto. Para una de las pocas referencias para el caso ecuatoriano ver la tesis de maestría de Jeannette Sánchez (1996).

11 Las condiciones de generación de la pobreza en el país no solo son graves por su carácter masivo y su reproducción persistente por generaciones, sino por la tremenda volatilidad infra-anual de los ingresos de los sectores populares (ver Páez, 2000 y Sánchez y Páez, 2000).

es enorme y de profundas repercusiones, dado el tamaño de la economía y el grado de apertura. Sobre esa “base” monetaria estrictamente pro-cíclica, operan los efectos multiplicadores bancarios, cuya elasticidad es limitada aunque variable, sobre todo porque todavía no termina la convalecencia luego de la crisis financiera de 1998-2000. Los efectos amplificadores del sistema financiero, aunque potencialmente compensatorios en escenarios de fluctuaciones moderadas, difícilmente escapan a las presiones pro-cíclicas en casos de mayor gravedad, tendiendo más bien a agudizar los efectos depresivos en un marco de incertidumbre.

A diferencia de las décadas previas en que los medios de pago tendían a crecer exponencialmente (aunque obviamente en unos bolsillos mucho más que en otros, y en los de la mayoría por debajo del crecimiento de los precios) dando lugar a un manejo de tesorería más holgado tanto en el sector financiero como en el no financiero, ahora, la gerencia de la incertidumbre respecto a la liquidez se torna cada vez más central en el funcionamiento de las empresas, sobre todo de las más grandes.

Adicionalmente, en el contexto anterior de crecimiento nominal de los medios de pago se facilitaba el ajuste de los mercados vía precios (la moneda no es solo un velo y la ley de un solo precio no funciona automáticamente, dejando amplios márgenes para la formación diferenciada de los precios relativos). Ahora, cada vez más, los ajustes nominales se vuelven más difíciles por el nuevo comportamiento de la inflación y las deflaciones relativas en ciertos sectores que enfrentan rigideces reales (estructura de costos, tamaño de mercado, etc.) y empieza a primar el ajuste vía cantidades, con recortes de producción y de empleo (Páez, 2005 b).

La receta neoliberal ante esta tendencia es agudizar la flexibilización laboral, lo cual solo debilita la estructura de contratos e incrementa exponencialmente los niveles de incertidumbre en la economía con los ya mencionados efectos sobre el tejido productivo que enfrenta la inestabilidad de una demanda final o intermedia. En los hechos, el único tipo de contrato “duro” terminará siendo el dólar en sí, pero debe recordarse las condiciones de los mercados de capitales cautivos y oligopolizados; que las tasas de interés reales son específicas a los precios relativos de cada negocio y que hay ya tendencias deflacionarias, lo cual amplía el ámbito de la incertidumbre y la precariedad del empleo y de las condiciones de producción menores.

La generalización del ajuste vía cantidades terminará asfixiando buena parte de las posibilidades contra-cíclicas de aquellos sectores de la pequeña producción mencionados ya en el acápite previo. Las tendencias universalizantes del ciclo principal generadas en el comercio exterior se refuerzan también a través de la cadena de pagos, cuya liquidez es más vulnerable ahora a las fluctuaciones del sector externo. La multiplicación de factores y tipos de incertidumbre desincentiva producciones que requieran inmovilizar recursos financieros y humanos y pensar en el largo plazo, favoreciendo la terciarización, la inversión especulativa y el comercio de importación, cuyos costos hundidos son menores y cuyas relaciones, en general, lucen más fácilmente desmontables en la eventualidad de malas rachas.

Pero no termina allí el drama: la política fiscal que debido a las restricciones neoliberales se ha ido volviendo cada vez más pro-cíclica, ahora, bajo dolarización ha quedado atrapada entre mayor deuda y mayor vulnerabilidad de los gastos sociales.

¿Qué tipo de crecimiento se puede dar en este contexto? Obviamente, la calidad y la sustentabilidad de los empleos y las actividades que florezcan en ese marco dejarían, con honrosas excepciones, mucho que desear y la discusión en torno a una estrategia de desarrollo se vuelve terriblemente constreñida. Queda entonces el reto incrementado de estabilizar... sin los instrumentos tradicionales de política económica. Y, por añadidura, hay que hacerlo pensando en las dimensiones cualitativas del desarrollo.

La necesidad de una *nueva arquitectura financiera*

Tras entender la importancia de vincular las tareas de estabilización y las del desarrollo en economías como la nuestra y más aún bajo dolarización, es necesario ubicar la propuesta del sistema de fondos de capitalización como parte de un esquema mayor de reforma del funcionamiento del mercado de capitales. No se trata, obviamente, de la panacea de todos los males del subdesarrollo, sino simplemente este nuevo instrumento permitiría contar con los medios adecuados para emprender una estrategia democrática de relanzamiento del crecimiento y de reducción de la pobreza.

La propuesta de crear un mecanismo innovador para la gestión macroeconómica está enmarcada en la constatación de estos 25 años de fracasos.

Han fallado los diversos intentos de armar un conjunto de arreglos institucionales y tipos de política económica que definan un modo de regulación coherente. Este modo de regulación tan ansiado por las estructuras vigentes de poder es indispensable para viabilizar un nuevo régimen de acumulación llamado a sustituir al supuestamente caduco régimen basado en la sustitución de importaciones y la intervención del Estado en la economía.

Ante esta constatación¹², es necesario estudiar a profundidad los cambios que el país requiere y no esperar que vengan desde arriba y desde el Norte versiones recicladas de las mismas recetas que se han impuesto sin éxito por todo el mundo durante estas décadas. Es decir, se debe explorar por cielos distintos a los neoliberales, el diseño institucional que resulte en un tipo de modo de regulación vehiculizador de un nuevo régimen de acumulación, social y ecológicamente sustentable.

En ese sentido, es necesario ir más allá de la trampa ideológica del debate sobre si salimos o no de la dolarización y orientar correctamente el sentido de las reformas, antes que su velocidad. Condiciones indispensables de esa reorientación en la búsqueda de sustentabilidad son: redistribución no solo entre estratos de ingreso sino entre los segmentos productivos de alta y baja productividad, desbloqueo de los canales ahorro-inversión y renegociación de la inserción internacional del país.

Hemos argumentado con más detalle en otra parte sobre el papel central que una *nueva arquitectura financiera* tendría en este esfuerzo de construcción social (Páez, 2004). Los fondos de capitalización para la estabilización y el desarrollo constituyen un pilar crucial de esa propuesta.

El tipo de diseño institucional, planteado para reordenar los mercados financieros, afecta medularmente las formas institucionales claves del modo de regulación, como la de la moneda y la banca; y, la de las formas de competencia, caracterizando el contenido social y el propio horizonte de sustentabilidad del modo de regulación en su conjunto.

En ese sentido, es necesario romper la dicotomía falsa entre Estado y mercado: se debe establecer un sistema de reglas del juego claro que reduzca al mínimo los incentivos perniciosos y que genere sinergias, externalida-

12 En otros trabajos hemos abundado desde diversas posibilidades técnicas, en demostrar el agotamiento de esos intentos y el peligro de insistir en su profundización y de intentar resucitar los mecanismos que han agravado la situación de crisis del país. Ver Páez, 2000, 2003, 2004 y 2005a, por ejemplo.

des y dinámicas de retroalimentación positiva. Se precisa de un marco institucional robusto y confiable que genere una estructura de incentivos que induzca a los agentes a desempeñarse en términos óptimos para la sociedad dentro de los actuales parámetros de una estructura capitalista (BCE-NAF, 2002).

Desde una perspectiva democrática, el papel del financiamiento es central para la constitución de un régimen de acumulación, incluyendo las dimensiones macroeconómicas, regionales, sectoriales, distributivas y productivas. Se trata de un proceso complejo que involucra reformas legales, institucionales y culturales de largo alcance y, por tanto, requiere de un camino de construcción de consensos que debe empezar inmediatamente. No obstante, como veremos más adelante, ese diseño institucional bien puede llevarse a cabo en coyunturas como la actual con meras disposiciones reglamentarias y administrativas.

Aunque la economía convencional asume que automáticamente el ahorro se convierte en inversión, hay, en general, un escabroso proceso de conversión de las diversas formas de ahorro financiero en inversión productiva, y dentro del país las tendencias especulativas y las fallas de los mercados de capitales hacen aún más difícil esa relación. Hay aspectos de diversa índole involucrados en las dificultades de canalización: macroeconómicos, sectoriales y distributivos (mesoeconómicos), microeconómicos, legales e institucionales (gobernanza, derechos de propiedad, transparencia y rendición de cuentas, dimensiones de la democracia¹³), supervisión y normatividad, etc. La necesidad crónica y creciente de ahorro externo en nuestras economías refleja estas dificultades y se convierte en un agravante adicional del problema. La nueva arquitectura financiera debe contemplar todos los aspectos del financiamiento del desarrollo -más urgentemente aún bajo dolarización-, y el sistema bancario es sólo un renglón en ellos. Tiene que ver con el funcionamiento de los mercados domésticos y con nuestra participación en los mercados exteriores de capitales.

En t re los objetivos específicos del nuevo diseño debe constar una mayo r p rofundización financiera, ampliando el acceso a servicios financieros, supe-

13 Las reformas atañen también, de manera fundamental, al sector empresarial no financiero: los mercados de crédito difícilmente podrán cambiar si persisten las estructuras empresariales familiares y cerradas que no están dispuestas a abrir sus balances al público y así facilitar la evasión de impuestos.

rando los graves problemas de segmentación del mercado de crédito, en una perspectiva de democratización en muchas dimensiones. Asimismo, debe buscarse mecanismos que desbloqueen el flujo del ahorro hacia la inversión productiva en un marco de eficiencia asignativa y reducción de la incertidumbre, minimizando el riesgo moral y la selección adversa. Tres grandes líneas de trabajo orientarían la consecución de estos objetivos:

- Una gestión macroeconómica que combine eficientemente la política financiera y la fiscal, la transformación de la banca pública existente en un instrumento coordinado para definir políticas crediticias sobre sectores estratégicos, en tanto *banca social de desarrollo* y, como instrumento viabilizador de ambos objetivos, el *sistema de fondos para la estabilización y el desarrollo*.
- Definir un entorno regulatorio que imprima una dinámica concurrencial de los mercados financieros, fortaleciendo al mercado de valores como una alternativa para el ahorro y el fondeo de la inversión (para lo cual también el sistema de fondos podría jugar un papel clave) y mejorar las condiciones de gestión micro y macroeconómica del riesgo a través de un nuevo y reforzado esquema de *red de seguridad financiera*.
- Un marco institucional y legal que permita la democratización del crédito y el fomento estratégico a la inversión productiva, en particular entre los sectores más vulnerables de la economía, fortaleciendo la participación de las MIPYMES y las entidades financieras populares (cooperativas, bancos comunales, cajas de ahorro, etc.). Sería clave en este esfuerzo el Sistema Nacional de Microfinanzas que incluiría a un Fondo Nacional de Microcrédito integrando al Sistema de Fondos mencionado, una Red Nacional de Entidades Financieras Populares integradas al Sistema de Pagos Interbancarios del Banco Central del Ecuador, sistemas de garantías y retro-garantías, circuitos de gestión de la oferta y la demanda, incluyendo temas de capacitación e innovación, etc. (Ver BCE-NAF, 2003).

La propuesta

Entonces, para poder disponer de mínimos instrumentos de política contracíclica, en la perspectiva del financiamiento del desarrollo y para optimizar la gestión tanto del sector público financiero como la del no financiero (con sus preasignaciones e irracionalidades especulativas), es crucial la constitución de un *sistema de fondos de capitalización para la estabilización y el desarrollo*, que incluya, entre otros, un fondo de estabilización petrolera, un fondo de diversificación de exportaciones, un fondo de reconversión productiva, un fondo de infraestructura básica como riego, un fondo de combate a la pobreza, un fondo de microcrédito, un fondo de activación local y regional, un fondo de inversiones para cubrir el nuevo esquema de seguridad social, etc. (BCE, 2000).

La visión ortodoxa moderna considera que los esquemas de fondos de estabilización son artefactos del pasado, ineficientes y engorrosos. La moda actual sugiere la especulación en los mercados de valores internacionales con títulos derivados como los llamados *futures* y *options*, para apostarle a los precios de los principales productos de exportación. Esta posibilidad no considera los altos costos de *brokerage*, los riesgos y el hecho de que ello implicaría que todos esos recursos se invertirían afuera del país y del aparato productivo nacional. Pero incluso más allá de la eficiencia de la mera gestión estabilizadora, es necesario construir un mecanismo institucional que permita superar callejones sin salida presentes en los mercados financieros y en la organización presupuestaria.

Rompiendo con la dicotomía entre Estado y mercado, estos fondos programarían adecuadamente sus portafolios a través de la administración técnica y prospectiva del riesgo, que permita reciclar liquideces temporales entre los distintos fondos individuales, a través del mercado de valores. Esta opción abriría las puertas para captar masivamente el ahorro privado y exigiría un diseño de gobernanza transparente, representativo, bajo permanente vigilancia ciudadana y enmarcado en los adecuados balances y chequeos.

No obstante, dados los problemas estructurales del manejo fiscal ya mencionados, el funcionamiento del *sistema de fondos de capitalización para la estabilización y el desarrollo* debe estar inmerso en el seno de un *pacto fiscal redistributivo*, que permita avanzar hacia un mayor énfasis en el gasto social (mejorando al mismo tiempo su eficacia y su focalización) y sobre la ba-

se de una gestión pública democrática, descentralizada, eficiente y transparente.

Respecto a las fuentes de financiamiento, aunque la obvia es el manejo adecuado de los excedentes petroleros, es necesario además un cambio radical de concepción y diseñar un marco de co-participación pública y privada, nacional y extranjera. Considérense estos puntos:

- Como ya se ha mencionado, el país vive la paradoja de la desesperación por el ahorro externo en medio de una sacrificada y masiva generación de ahorro doméstico que se disuelve en la especulación inmobiliaria o la exportación de capitales, debido a la falta de alternativas domésticas seguras y eficientes.
- Adicionalmente, están en ciernes graves procesos redistributivos, en buena parte de signo regresivo e irreversibles, como las privatizaciones o el carácter que asuman los procesos de modernización de las empresas y servicios públicos, las renegociaciones de las deudas interna y externa, el destino de las carteras pendientes de la crisis financiera, el manejo de los nuevos horizontes productivos del país en los sectores energético, minero y de telecomunicaciones, la puesta a punto del sistema financiero nacional, la propia reforma fiscal y la descentralización, entre los más relevantes.
- Por otro lado, es necesario avanzar en procesos de auditoría, condonación y canje de la deuda externa, que conjuntamente con los otros procesos mencionados, involucran la movilización de importantes recursos, requieren de un mecanismo institucional confiable, de mercado y pleno de garantías como el que ofrecería un sistema de fondos de estabilización y desarrollo. Este nuevo diseño institucional debe ser parte, motor y producto de los nuevos contenidos sociales y políticos del Estado modelados en torno a una gestión democrática, descentralizada, eficiente y transparente.
- Finalmente, y no por ello menos importante, está en proceso de definición una reforma pensional, cuyos contenidos van a condicionar estratégicamente las posibilidades de generación de ahorro nacional y la relación entre ahorro e inversión, es decir, son esenciales en la construc-

ción de un nuevo régimen de acumulación. Pese a que en los últimos años y producto de la reciente reforma legal, el IESS ha generado superávits importantes, la situación de la creciente población de la tercera edad sigue siendo crítica. Frente al permanente deterioro de los fondos de retiro y al uso de esos recursos en términos básicamente fiscalistas, es necesario construir alternativas de inversión con las debidas condiciones de plazo, liquidez, seguridad y rentabilidad.

En este nuevo esquema de gestión macroeconómica de la liquidez, es muy importante evitar la posibilidad de que el mecanismo pueda actuar bajo ciertas circunstancias de manera pro-cíclica. Para el efecto, sería necesario incluir entre los activos de los fondos un segmento de bonos del Estado solo disponibles bajo la contingencia de una coyuntura especialmente tensionante para la liquidez global del país en condiciones de dolarización.

El funcionamiento de este sistema de fondos estaría llamado a marcar el entorno con un nuevo horizonte de gestión de la incertidumbre. Montando los dispositivos de modulación de los ciclos y de prevención de las crisis, aunque no se evite ni unos ni otras definitivamente, se generan elementos disuasivos y de control de expectativas que desbloquearía muchas energías productivas estructuralmente entrampadas.

La operacionalidad

En esta sección se intenta convencer al lector que la propuesta es viable en la actual coyuntura y que debe constituir un elemento clave para la construcción de consensos entre amplios sectores del país en torno a objetivos nacionales estratégicos. Se empieza con una breve referencia a la experiencia reciente de fondos de estabilización fiscal, incluyendo la reciente reforma legal que elimina el FEIREP. Como un ejemplo de las posibilidades que la actual constelación institucional ofrece, a continuación se presenta un borrador de diseño de lo que, a nivel de decreto presidencial, podría convertirse, en el muy corto plazo, en un embrión del sistema de fondos. La arquitectura institucional puede irse perfeccionando a medida que la sociedad civil y las instancias relevantes del Estado tomen conciencia de la pertinencia de orientar nuevos recursos bajo esta modalidad.

En los últimos años, a pesar de no estar de moda entre los académicos convencionales y los organismos multilaterales, el país ha venido ensayando fondos de estabilización de los ingresos petroleros con el fin de introducir cierta racionalidad, desde todo punto de vista, en los temporales ingresos petroleros¹⁴. La Ley de Reforma de las Finanzas Públicas de 1998 creó el Fondo de Estabilización Petrolera (FEP) con la diferencia entre los ingresos petroleros estimados en el Presupuesto del Gobierno Central y aquellos efectivizados. Inicialmente, los recursos del diferencial del precio presupuestado del barril exportado se asignaban directa e inmediatamente desde la Cuenta Única del Tesoro, sin compensar desbalances causados por cambios en volumen o en precios de derivados. Desde agosto de 2002, en cambio, se liquidan a final de cada año del resultado neto entre todos los ingresos petroleros presupuestados y ejecutados a partir de una cuenta de provisión en el BCE, destinando a manejo de pasivos (y luego al FEIREP) 45%; a la Troncal Amazónica 35%; a la Policía Nacional 10%; y al desarrollo de proyectos de inversión en las provincias fronterizas 10%. Este fondo sigue vigente.

El FEIREP fue creado en junio de 2002 mediante la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y se alimenta con los ingresos del Estado provenientes del crudo inferior a 23° API, no incluidos en el FEP¹⁵. Esos recursos se repartían en 70% para recompra de deuda pú-

14 Previo a esto, los episodios de holgura fiscal petrolera contribuyeron a un manejo presupuestario deformado por el juego de presiones de turno, con solo puntuales iniciativas de racionalización, como los siguientes. Durante los años setenta, había la política (talvez solo retórica) de “sembrar el petróleo” con inversiones del desarrollo, que empezó a esfumarse desde 1982 cuando en los hechos los ingresos petroleros han servido para el servicio de la deuda externa. Luego, durante la administración de Borja se dispuso una cuenta especial para capturar los excedentes petroleros causados por la primera invasión de EEUU a Irak, cuyos recursos sirvieron para financiar el dragado que cambiaría radicalmente el paisaje urbano del Guayaquil más pobre.

15 A más de los recursos correspondientes al 45% del FEP y las ganancias financieras del manejo de la propia fiducia establecida para el efecto en el BCE, la fuente principal de ingresos proviene de los contratos de participación de las compañías privadas a las que el Estado ha cedido la explotación de los yacimientos de crudos llamados “pesados” a cambio de porcentajes que fluctúan en rangos tan bajos que llegan al 12.5% como en el Bloque 14 vendido ilegalmente por Oxy a EnCana y que la actual administración ha planteado revisar a propósito del escándalo en torno a la Oxy. Hay otros casos de contratos de prestación de servicios y convenios de operación de explotación unificada que eventualmente también pueden generar ingresos al antiguo esquema del FEIREP si venden crudos por debajo de los 23 grados API.

blica¹⁶ incluyendo la del fisco con el IESS, 20% para la estabilización de los ingresos petroleros y en caso de catástrofes naturales y 10% para educación y salud. Se establecía también un techo del 3.5% del gasto primario real y la regla de que el “déficit no petrolero” se reduce en 0.2% del PIB anualmente con la meta de reducir la relación deuda/ PIB en 16 puntos entre 2003 y 2006, con un techo absoluto de 40% a partir de entonces.

Estas disposiciones legales completan un esquema de reforma fiscal inspirada en el Consenso de Washington y que se inició con la Ley de Presupuestos de 1992 que, al tiempo de intentar un ordenamiento mínimo de las finanzas públicas, imprimiría una disciplina fiscalista en varios ámbitos del Estado, empezando por Petroecuador, imposibilitando la gestión adecuada de sus inversiones productivas durante estos años, lo cual ha desembocado, entre otras cosas, en una declinación -no estructural, afortunadamente- de la producción de sus campos¹⁷.

El magro desempeño macroeconómico en medio del actual boom petrolero encuentra a éstos como factores explicativos centrales, dejando segmentos importantes de los ingresos petroleros fuera del manejo presupuestario corriente y con reglas de ahorro y gasto fiscal que reducían considerablemente la discrecionalidad¹⁸. No obstante, partes sustanciales de esos recursos, a través de varios mecanismos -principalmente la triangulación a través de la cancelación de deuda interna, con el IESS, por ejemplo y la nueva

16 La mera expectativa de la aprobación de la Ley de responsabilidad fiscal hizo que baje el riesgo - país hasta romper la barrera de los 600 puntos del EMBI (índice bursátil cuya caída refleja el abaratamiento del costo del financiamiento externo de los sectores público y privado) y que el valor nominal de los bonos Global 12 y 30 esté por encima de su valor facial, con las consiguientes dificultades para eventuales intentos de recompra de deuda.

17 Cabe destacar que la misma ley dejó lo sustancial del sistema eléctrico, por ejemplo, en el marco de un manejo exageradamente holgado para ciertos intereses privados.

18 En la coyuntura, se estima entre \$37 y 40 millones de ingresos netos para el Estado, incluyendo el FEP y el ex- FEIREP, por cada dólar de aumento en el WTI, crudo marcador West Texas Intermediate (exportaciones – cuyos precios suben en alrededor de \$0.94 para crudo oriente y \$0.98 para derivados- menos importaciones cuyos precios varían en un rango que va de \$0.7 a \$1.2 para el caso de GLP y nafta, respectivamente). Entre 2004 y 2005, el costo de la política de subsidiar los combustibles se duplicó, en tanto no solo ha aumentado drásticamente el precio del crudo sino también el de la gasolina, el diésel, el gas y la nafta importados, pero no hubo alza de tarifas domésticas. De los \$ 700 millones por la venta interna de combustibles que el presupuesto esperaba recibir de Petroecuador, han ingresado solo \$ 200 millones y el Ministerio de Finanzas deberá compensar a la empresa \$ 500 millones, con recursos del FEP. Sin embargo, el FEP acumularía en el año alrededor de \$ 380 millones, con lo que la diferencia saldría de recaudaciones tributarias. (Dinero, Diario de Negocios, setiembre 19, 2005, p. 2). Revisar la nota al pie de página No. 3 de este artículo.

colocación de títulos del Estado- han servido para el manejo de tesorería de un esquema fiscal estructuralmente estrangulado¹⁹.

Con el espíritu de usar esos recursos más libremente en una política expansiva tradicional²⁰, se expidió la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal de julio de 2005. Convergieron en este cambio legal diversas posiciones políticas, desde la heterodoxia económica progresista hasta sectores empresariales oligárquicos que esperan aún más auxilio estatal para superar la crisis que se evidenció con la crisis macroeconómica gemela de 1998-2000, pasando por intereses rentistas y populistas enquistados en la partidocracia en preparación del año electoral 2006.

La ley reintegra los recursos del esquema del ex-Feirep al manejo presupuestario anual y regresa a un esquema preasignaciones a través de la nueva cuenta especial en el BCE denominada “Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico – Tecnológico y de la Estabilización Fiscal”, autónoma e independiente de la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional.

El 35% de esta cuenta debe dedicarse a líneas de crédito productivo a tasas de interés preferencial a través de operaciones de primer piso de la Corporación Financiera Nacional (CFN) y el Banco Nacional de Fomento (BNF) (50% cada uno)²¹, a la cancelación de la deuda del IESS, a la recompra de la deuda pública interna y externa y a la ejecución de proyectos de infraestructura productiva, hasta en un 10%, quedando a discreción del Ministerio de Economía los montos de cada propósito. La inversión para salud y educación recibirán 15% cada uno en base al Plan de Desarrollo Social a cargo del Frente Social. Un 5% iría a investigación científica y tecnológica a través de instituciones como el Instituto Nacional de Investigaciones

19 A pesar de la opinión generalizada, no se llegó a utilizar ni un centavo del FEIREP para la compra de deuda externa.

20 Como lo he expuesto en otro lado (Páez, 2005b) las condiciones estructurales del régimen de acumulación que se quiere imponer fallidamente desde hace un cuarto de siglo y el agotamiento de los sucesivos modos de regulación ensayados para el efecto, harían que fracasen las políticas keynesianas tradicionales que no consideren transformaciones productivas y distributivas como las sugeridas aquí y viables, entre otras cosas a través del Sistema de Fondos propuesto.

21 Se daría en base de un Plan de Desarrollo Productivo Sustentable a elaborarse por el Frente Económico y aunque prohíbe expresamente a clientes beneficiarios de condenaciones, morosos y calificados D y E, deja abierta la puerta para clientes calificados B y C por su historia crediticia, a los que la propia banca privada difícilmente prestaría.

Agropecuarias (INIAP), la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT), la Comisión Ecuatoriana de Energía Atómica y las universidades estatales. Otro 5% para el mantenimiento de la red vial en base a un plan elaborado por el Ministerio de Obras Públicas. Otro 5% para reparación social y ambiental de los pasivos del Estado legalmente establecidos hasta la fecha de expedición de la ley, a través del Ministerio del Ambiente. La ley menciona que cada gasto deberá ser autorizado con decreto presidencial, y en ciertas ocasiones, previo informe del Ministerio de Economía.

Finalmente, se establecería una fiducia en el BCE para ser invertido con rentabilidad igual o superior a la de la Reserva Internacional de Libre Disponibilidad, RILD, el Fondo de Ahorro y Contingencia, para estabilizar los ingresos petroleros en el presupuesto del Estado alimentado por el 20% restante y todos los recursos no utilizados del reparto anteriormente detallado, hasta completar el 2.5% del PIB²².

En lo medular, la ley plantea 3 grandes temas:

- El referente al manejo fiscal en general, que modifica el techo para el gasto de inversión y deja abierto que el gasto de inversión pública pueda crecer por encima de 5% en términos reales, cuando el destino del gasto sea infraestructura física, equipamiento e inversión financiera, de forma que su destino sea el incremento patrimonial del Estado, pero que deja incólumes, dentro del límite del primer 35%, los canales de financiación presupuestaria para servir la deuda interna y externa, directamente o a través de la triangulación mencionada.
- El nuevo esquema de repartos que cubre algo más del 50% de los recursos y que abre interesantes posibilidades para la inversión social y productiva, pero que puede prestarse a una interpretación de preasignaciones que dé lugar a una estructura fiscal aún más rígida, centralizada, engorrosa y pesada, que podría reforzar prácticas clientelares y corruptas, primero en la aprobación de cada partida y luego en su ejecución, prácticas caducas alejadas del espíritu de la reforma de proporcionar un ins-

22 No se dice nada de los recursos que sobrepasan este techo, una vez cumplidos los otros techos presupuestarios vigentes.

trumento ágil para la reactivación productiva y el desarrollo social. Adicionalmente, hay el riesgo de que se generalice un manejo presupuestario que incluya como fuente de financiamiento de proyectos pilares del campo social ingresos que por definición son temporales y cuyas fluctuaciones lesionarían severamente los objetivos estratégicos de desarrollo social.

- El crédito directo de primer piso a través de la banca pública que al no focalizar directamente al sujeto social de la reactivación entre las micro, pequeñas y medianas empresas, MIPYMES, deja abierta la puerta para la exacerbación del riesgo moral y selección adversa en los mercados de crédito, un nuevo subsidio al gran capital, un nuevo episodio de deudas incobrables y crisis para la banca pública y la desviación de esos créditos hacia actividades no productivas.

No obstante, todavía puede recuperarse el espíritu original del cambio e impulsarse un diseño institucional que viabilice el *sistema de fondos de capitalización para la estabilización y el desarrollo*, asignando de la mejor manera esos recursos en condiciones que garanticen la sustentabilidad del gasto a pesar de la temporalidad de los ingresos. Para el efecto, esbozamos estos elementos para cada uno de los grandes temas:

- El referente al manejo fiscal en general debe ser un elemento central de modo de garantizar posibilidades de una gestión de caja eficiente y oportuna dentro de una perspectiva de disciplina fiscal de largo plazo. Incluiría dos grandes subtemas:
 - a. El marco de ordenamiento del gasto público en el marco de un *pacto fiscal redistributivo*, incluyendo topes para el gasto corriente, la elaboración de planes plurianuales, determinación de coeficientes de calidad del gasto y de evaluación de desempeño, mecanismos de transparencia de la información y vigilancia ciudadana que apunten a prácticas presupuestarias participativas tanto a nivel de gobierno central como de organismos seccionales y de todas las entidades del sector público.

- b. El manejo de los recursos asignados en el numeral 1 del artículo innumerado del Título III reformado, literales b y c, es decir, la cancelación de la deuda del Estado con el IESS y la recompra de la deuda pública interna y externa, en base a la programación plurianual del Ministerio de Economía y Finanzas, MEF, orientado en una estrategia de gestión eficiente y sustentable de la deuda externa e interna.
- Como alternativa al esquema caduco y peligroso de preasignaciones²³, se propone la constitución de un sistema de fondos de capitalización sobre la base de fiducias mercantiles, con posibilidades de colocar o captar recursos a través del mercado de valores conforme a una gestión macro de la liquidez en un esquema de vasos comunicantes que, a más de fortalecer el mercado de capitales, abriría nuevas opciones para el ahorro y la inversión y establecería una nueva fuente de financiamiento para las necesidades fiscales de corto plazo. Cada fondo definiría su propio cuerpo consultivo con instancias de la sociedad civil y del Estado, encargado de establecer los lineamientos para la asignación de recursos sobre la base de concurso de merecimientos entre las entidades calificadas. Para transparentar el componente de gasto de aquel de capitalización, podrían establecerse dos tipos de fondos, que podrían actuar conjuntamente en el despliegue de una misma política de Estado:
 - a. Fondos de recursos potencialmente reembolsables (en todo, o en parte), que incluyen, básicamente:
 - i. El manejo de los recursos asignados en el numeral 1 del artículo innumerado del Título III reformado, literal d, des-

23 En la presentación de la pro forma presupuestaria para el año 2002, el Ministerio de Finanzas estimaba en solo 25% la parte del presupuesto con márgenes de discrecionalidad. Para la discusión de la pro forma del 2006, se estima que es menos del 10%. Por ejemplo, del total de las exportaciones petroleras previstas para el 2006, solo la tercera parte irá al Presupuesto del Estado debido a los costos de Petroecuador y las preasignaciones. Inclusive los ingresos tributarios llamados “tradicionales” están preasignados en un 20%. En el 2006, sumarán \$ 1.935,04 millones. Ese dinero no pasará ninguna discusión en el Presupuesto; en el 2003, las preasignaciones alcanzaron \$ 1.4 millardos; en el 2004, \$ 1.5 millardos; en 2005, menos de \$ 1 millardo, y en 2006, \$ 1.9 millardos debido a la inclusión presupuestaria de los recursos antes ligados al FEIREP (El Universo, 20 de setiembre de 2005, A4)

- tinado a la ejecución de proyectos de infraestructura dirigidos a elevar la productividad y competitividad (10% del 35%). Podrían definirse varias fiducias específicas, como para financiar el fondo de riego indígena, por ejemplo.
- ii. Los recursos del Presupuesto liberados por la gestión de pasivos que se canalizarán a inversiones en obras de infraestructura, créditos productivos y desarrollo humano. Podrían contemplarse aquí proyectos como los del Fondo Nacional de Microcrédito.
 - iii. El manejo de los recursos asignados en el numeral 3 del artículo innumerado del Título III reformado, 5% destinados a la investigación científica y tecnológica a cargo de INIAP, SENACYT, Comisión Ecuatoriana de Energía Atómica y universidades y escuelas politécnicas estatales, en particular un fondo de financiación de investigaciones aplicadas, potencialmente rentables,
 - iv. El manejo de los recursos asignados en el numeral 4 del artículo innumerado del Título III reformado, 5% para mejoramiento y mantenimiento de la red vial conforme los planes del Ministerio de Obras Públicas. Podrían establecerse varias fiducias con propósitos específicos como para ciertos proyectos (para una red de caminos vecinales o para la recuperación de la red vial incaica, por ejemplo).

b. Fondos no reembolsables:

- i. El manejo de los recursos asignados en el numeral 2 del artículo innumerado del Título III reformado, 15% para Educación y 15% para Salud, en base al Plan de Desarrollo Social elaborado por el Frente Social
- ii. El manejo de los recursos asignados en el numeral 5 del artículo innumerado del Título III reformado, 5% para reparación ambiental y social de los pasivos ambientales generados por la actividad estatal hidrocarburífera y minera (hasta el 27 de julio), conforme el plan presentado por el Ministerio del Ambiente

- iii. Un fondo de fortalecimiento, regulación y capacitación de operadores de microcrédito de primer piso, no regulados por la Superintendencia de Bancos, que trabajaría en paralelo al Fondo Nacional de Microcrédito
 - iv. Un fondo de financiación de investigación básica que actuaría articuladamente al de financiamiento de investigación aplicada, etc.
- c. El Fondo de Ahorro y Contingencia (FAC) que tendría a su cargo el manejo de los recursos asignados en el numeral 6 del artículo innumerado del Título III reformado, 20% hasta completar el 2.5% del PIB, y todos los recursos no gastados del esquema de reparto anterior.
- El crédito directo de primer piso a través de la banca pública, a tasas de interés preferencial incluyendo clientes calificados A, B y C, sobre la base del manejo de los recursos asignados en el numeral 1 del artículo innumerado del Título III reformado, literal a, también podría organizarse en torno a fiducias específicas. Esta disposición requiere cuidadosa reglamentación dado el potencial de riesgo moral, selección adversa y lesión del sistema financiero nacional que están presentes. Se sugiere establecer un orden de prelación muy claro en las líneas de crédito, con topes máximos de montos de crédito para reducir las presiones de economía política, disposiciones estrictas para cada entidad en torno a las exigencias de colaterales, porcentaje de financiamiento del proyecto y costo del crédito conforme al riesgo. Adicionalmente, cada entidad pública deberá establecer mecanismos concretos de rendición de cuentas y disposiciones restrictivas y penalizaciones en caso de rebasar ciertos límites de cartera vencida, tanto estática como en proyecciones (definiendo al menos dos niveles de alerta). Incluso en estos segmentos no debería descartarse la idea de establecer líneas de crédito muy compartimentalizadas o incluso fiducias especializadas.
- a. La Corporación Financiera Nacional, con varias líneas de crédito que incluyan:

- i. microcrédito directo prestando a cooperativas no reguladas y ONG no contempladas en el Fondo Nacional de Microcrédito, como banca de primer piso;
 - ii. líneas para MIPYMES y fortalecimiento del sistema de garantías y retrogarantías;
 - iii. líneas específicas para reconversión productiva y diversificación de exportaciones;
 - iv. proyectos de entidades estatales o de empresas privadas de propiedad estatal de áreas estratégicas como la energía, la telecomunicación, etc.
- b. El Banco Nacional de Fomento, con créditos de un máximo de \$5000.

A modo de conclusión

Dentro de los límites de este corto artículo se ha argumentado sobre la necesidad de contar con nuevos instrumentos de política económica, no únicamente porque estamos bajo dolarización oficial, aunque esto abunda en razones. Entre las tareas de estos instrumentos innovadores de gestión macroeconómica están las de articular la mitigación de la incertidumbre con el emprendimiento de una nueva estrategia de desarrollo.

Del estudio de las condiciones específicas de los negocios en un país como el Ecuador, resalta el papel peculiar que juega la incertidumbre y cómo los mecanismos locales de formación de los ciclos pueden exacerbar los obstáculos al desarrollo. De allí la importancia de atacar ambos problemas, estabilización y desarrollo, en conjunto.

Como condición necesaria aunque no suficiente para esas tareas, la necesidad de una *nueva arquitectura financiera* adquiere urgencia, y la propuesta de un *sistema de fondos de capitalización para la estabilización y el desarrollo* es uno de sus pilares cruciales. Este sistema permitiría al país articular consensos para movilizar recursos en torno a objetivos estratégicos de desarrollo al tiempo que abriría las condiciones para una gestión macroeconómica ágil y eficiente en el corto plazo.

Finalmente, se intenta evidenciar que, a pesar de concernir a aspectos muy profundos de la estructura de atraso de nuestra economía, hay una serie de cambios legales y administrativos que, correctamente orientados, pueden orientar al país hacia el tipo de reformas necesarias para retomar el crecimiento desde una perspectiva más democrática y sustentable. Este ejemplo muestra que es posible desplegar iniciativas de acumulación de fuerzas desde posiciones progresistas en torno a objetivos alcanzables en el corto y mediano plazo en un proceso sostenido de construcción de alternativas.

Bibliografía

- Banco Central del Ecuador (2000) *Sistema de Estabilización y Desarrollo*, Apuntes de Economía No.13. BCE: Quito <http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=./documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/ae13.pdf>
- BCE-NAF (2002) El Pilar de la Nueva Arquitectura Financiera en la Agenda de Desarrollo para el Largo Plazo. BCE: Quito. <http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=./documentos/AgendaEconomica/NueArq.pdf>
- BCE-NAF (2003) *Diálogo nacional y la Nueva Arquitectura Financiera y Microfinanzas*. Apuntes de Economía N0. 37. BCE: Quito. <http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=./documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/ae37.pdf>
- Frete-Civils, Vivente, Giugale, Marcelo y López-Calix, Roberto, (2003) *Ecuador: An Economic and Social Agenda for the New Millenium*. Washington: World Bank
- Páez, P. (2000) “Redes Neuronales para la estimación de la Pobreza Urbana en Ecuador”, en *Cuestiones Económicas* v. 16, n. 1, Banco Central del Ecuador.
- Páez, P. (2003) “Financial Liberalization, Crisis and National Currency Destruction in Ecuador”, in Pierre van der Haegen and José Viñals (eds.) *Regional Integration in Europe and Latin America: Monetary and Financial Aspects*, Ashgate Publishing, 2003. c. 13, ps. 447-500
- Páez, P. (2004) “La Necesidad de una Nueva Arquitectura Financiera para el Ecuador” Universidad Andina Simón Bolívar, documento UASB, Quito, abril de 2004, por publicarse.

- Páez, P. (2005a) "Are the Washington Consensus Policies Sustainable? A Game Theoretical Assessment for the case of Ecuador". University of Utah, Working Paper 2005-07
- Páez, P. (2005b) "Crisis y Reactivación" ILDIS, por publicarse.
- Sánchez, J. (1996) *El Ajuste y la Pequeña Producción Urbana*. Tesis para la obtención del grado de Master en Economía, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Quito
- Sánchez, J. y Páez, P. (2000) "El reto del desarrollo social en una economía dolarizada." *Revista Gestión*, Noviembre, 2000. Quito: Multiplica