

Capítulo quinto

ECUADOR: UNA ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO PARA UNA ECONOMIA DOLARIZADA

1. *Racionalizando el lento crecimiento del Ecuador*
2. *Dolarización y crecimiento*

Guillermo Muriel

Naríz del diablo/1960

102x71 cm.

Óleo sobre cartón



Ecuador: Una estrategia de crecimiento para una economía dolarizada¹

El Ecuador no ha tenido un desempeño exitoso en las últimas dos décadas. En comparación con otras economías en desarrollo, el crecimiento económico en Ecuador ha sido bajo e inestable, a la vez que el ingreso per cápita ha permanecido estancado desde 1981. Combinado lo anterior con niveles de inequidad en la distribución del ingreso y la riqueza superiores a otras economías latinoamericanas, los avances del Ecuador en mejorar las condiciones de vida de los segmentos más pobres de la población han sido bastante escasos. En una sociedad fragmentada en los ámbitos del ingreso, raíces étnicas y regionalmente, este pobre récord de desempeño económico es un lujo que el país no puede costear. En este sentido, la reciente dolarización de la economía ecuatoriana provee al mismo tiempo una oportunidad para el crecimiento, a la vez que implica un desafío para lograrlo. Este estudio hace una revisión de las causas del deficiente desempeño del Ecuador en materia de crecimiento y resalta los elementos de una estrategia de crecimiento para una economía dolarizada, misma que mejoraría marcadamente las perspectivas de desarrollo en el futuro.

I. Racionalizando el lento crecimiento del Ecuador

¿Por qué el crecimiento ha sido tan pobre en Ecuador? Desde una perspectiva de contabilidad del crecimiento, el país ha mantenido una tasa de acumulación de capital comparable con otros países de Latinoamérica a decir por su coeficiente de inversión, que ha sido relativamente similar al de otros países de la región. Lo que parece distinguir al Ecuador, sin embargo, es su muy pobre desempeño con relación al crecimiento de la productividad total de los factores (PTF). La pregunta, entonces, es por qué el crecimiento de la PTF en Ecuador ha sido tan deficiente?

1.1 Determinantes del crecimiento de la PTF: la experiencia internacional

La teoría económica sugiere que el crecimiento de la productividad total de los factores se fortalece por políticas diseñadas para mejorar el funcionamiento de los mercados y políticas que establecen incentivos para que los agentes privados inviertan en tecnología

¹ Proyecto dentro de la Agenda Económica del Banco Central del Ecuador realizado por Peter J. Montiel, Williams College. Publicado en Cuestiones Económicas, Banco Central del Ecuador, vol. 18, no. 3, 2002.

más productiva y asignen los recursos a sus usos más eficientes. Esta aseveración está respaldada por reciente evidencia internacional, misma que a su vez ofrece cierta guía con respecto a cuáles políticas específicas serían las más determinantes en lograr aquellos objetivos. Las políticas se agrupan en cuatro categorías generales:

La primera y más básica concierne a las políticas institucionales, las mismas que facilitan el funcionamiento de los mercados. Estas incluyen, principalmente, a la defensa de los derechos de propiedad y a la presencia de mecanismos para una justa y eficiente resolución de disputas legales relativas al cumplimiento de contratos. Estas incluyen también a políticas que procuran la difusión de la información, un marco legal que promueve prácticas adecuadas de gestión a nivel de las empresas, y que propenden a una libre y abierta competencia en el mercado.

La segunda categoría se refiere a políticas legales e institucionales que incentivan la eficiencia de la intermediación financiera a nivel doméstico. Por cuanto el sector financiero desempeña las tareas de aglutinar recursos y asignar los mismos a sus usos más productivos, políticas dirigidas puntualmente a evitar los problemas de riesgo moral y selección adversa que afectan a este sector juegan un rol clave para facilitar el crecimiento de la PTF. Tales políticas comprenden un marco legal que protege adecuadamente los derechos de los acreedores, un eficiente e imparcial sistema legal, estándares adecuados para la contabilidad y apertura de la información por parte de las empresas, una apropiada supervisión y regulación de las instituciones financieras, políticas para proteger al sector financiero de crisis de liquidez, y políticas para promover la competencia en el último sector.


La tercera categoría concierne al manejo macroeconómico. Puesto que la más importante fuente de “ruido” y distorsiones en los precios relativos inter e intratemporales, que guían la asignación de los recursos, proviene de la ejecución de la política macroeconómica, manejar dicha política a fin de generar un ambiente estable, predecible y con mínimas distorsiones, constituye una importante contribución para estimular el crecimiento de la productividad total de los factores.

Finalmente, y en el contexto específico de los países en desarrollo, políticas claves para la adquisición de tecnología altamente productiva son aquellas que promueven el acceso a e incentivos para adoptar dicha tecnología desde el exterior. Incentivos para la adopción de tecnología pueden ser provistos por políticas de apertura comercial y políticas afables a la inversión extranjera directa. Como consecuencia de la competencia con el exterior, dichas políticas llevan a los productores domésticos a familiarizarse con las mejores prácticas de producción internacionales y proveen incentivos para la adopción de técnicas que impliquen costos de producción menores.

1.2 La situación del Ecuador

¿Cómo ha sido el comportamiento del país en relación con las políticas alrededor de las áreas descritas? La respuesta es que las políticas en Ecuador han contribuido a la creación de un ambiente macroeconómico inestable. Por otra parte, se ha fallado en implementar políticas y reformas estructurales e institucionales que estimulen el aumento de la productividad.

La política macroeconómica del Ecuador en las pasadas dos décadas ha contribuido para



acentuar la inestabilidad y vulnerabilidad macroeconómicas. A lo largo de las últimas dos décadas, Ecuador ha experimentado una severa y persistente inestabilidad caracterizada por constantes presiones de demanda y oferta agregadas, manifestadas en la forma de altos, persistentes y volátiles tasas de inflación y déficit de cuenta corriente en relación con países similares dentro y fuera de América Latina. La causa fundamental subyaciendo estos problemas radica en una persistente debilidad fiscal. No solamente que los déficit fiscales y la deuda pública han sido altos, sino que la política fiscal ha sido procíclica, con déficit crecientes cuando la economía se ha estado expandiendo fuertemente y decrecientes en períodos de bajo crecimiento. Como en otros países, este fenómeno ha sido el resultado de presiones políticas para elevar el gasto y recortar impuestos en períodos de bonanza, y presiones de los acreedores para ajustar el presupuesto del gobierno en épocas imprósperas.

Deficientes políticas macroeconómicas no sólo han afectado el crecimiento a consecuencia de la inestabilidad macroeconómica a que han inducido, sino además a través de la percepción que han creado en los agentes económicos con respecto a la vulnerabilidad de la economía a una crisis generalizada. La percepción de que la economía es altamente vulnerable, combinada con aquella de que los shocks que desatarían una crisis no son improbables de ocurrir, actúa como un fuerte desincentivo para la inversión física y en tecnologías que eleven la productividad. La vulnerabilidad macroeconómica del Ecuador ha sido el resultado de una posición fiscal precaria, la sobrevaloración del tipo de cambio efectivo real, y debilidad del sector financiero.

Además de la inestabilidad y vulnerabilidad macroeconómicas, la ausencia de reformas estructurales para apoyar el crecimiento ha sido una característica lamentable del Ecuador en comparación con numerosas economías del resto de Latinoamérica. Varios estudios acerca de la reforma estructural en América Latina durante la década de los noventa evidencian que el Ecuador se ha rezagado frente a otros países de la región. Por ejemplo, de acuerdo al Índice de Reforma Estructural calculado por el Banco Interamericano de Desarrollo, el Ecuador se ubicó en el puesto 15, entre 19 países latinoamericanos, con respecto a la eficacia de sus reformas estructurales en 1985. Para 1995 todavía se mantenía en el lugar número 14 de la lista. Cuando el índice fue actualizado para once países latinoamericanos hasta el año 1999, Ecuador se ubicó en el puesto 8, entre los once, en ese año. En términos relativos, el país ha tenido su mejor desempeño en el área de reformas comerciales, pero se ha rezagado severamente en materia de privatizaciones.

II. Dolarización y crecimiento

La adopción en enero de 2000 del dólar estadounidense como moneda de curso legal en Ecuador modificó de manera fundamental las reglas macroeconómicas del juego, al eliminar los ingresos de señoreaje del gobierno (que servían para balancear las cuentas fiscales en ausencia de otras fuentes de financiamiento) y reducir la posibilidad de hacer política monetaria y cambiaria. Por consiguiente, el Ecuador debe resolver ahora sus problemas económicos y sociales dentro de las severas restricciones impuestas por su nuevo sistema monetario y debe adoptar una estrategia de crecimiento consistente con este sistema. La crisis actual de Argentina brinda una importante lección para el Ecuador en este

respecto. La lección es que la adopción de una restricción presupuestaria dura no asegura automáticamente la resolución de los problemas sociales subyacentes que conllevan la ejecución de políticas macroeconómicas y reformas estructurales inapropiadas. La experiencia argentina debe servir como una advertencia para el Ecuador con respecto al manejo de la política económica en el contexto de un sistema cambiario rígido.

Una estrategia integral de crecimiento para el Ecuador, que revierta la experiencia negativa de las últimas dos décadas y que permita tomar ventaja de las oportunidades excepcionales que ofrece la dolarización, a la vez que prevenir su colapso, consiste de un conjunto de políticas macroeconómicas y reformas estructurales mutuamente complementarias. El beneficio, en términos de crecimiento, a obtener de cualquier política individual del conjunto, depende de la profundidad con que otros componentes de la estrategia sean implementados.

1. Políticas macroeconómicas

Al tiempo que la dolarización ofrece la posibilidad de un entorno macroeconómico más estable y costos de endeudamiento menores en los mercados externos, una inestabilidad macroeconómica generalizada puede existir en una economía dolarizada principalmente a causa de la insolvencia del sector público. De hecho, la dolarización agrava los problemas de solvencia del gobierno tanto porque le despoja de sus ingresos por señoreaje normales cuanto porque elimina la opción del gobierno de recurrir al señoreaje para preservar su solvencia en situaciones de emergencia. Por tanto, bajo dolarización, el gobierno no solamente tiene que reemplazar su nivel de ingreso por señoreaje perdido, sino

que debe manejar sus finanzas de una manera mucho más conservadora para proveerse de una variedad de amortiguadores o colchones fiscales para salvaguardar su solvencia actual y la imagen sobre la misma proyectada a los agentes económicos. Los colchones fiscales relevantes pueden ser de tres clases: emitir una señal de solvencia fiscal lo suficientemente convincente, la reducción de riesgos presupuestarios y una composición del portafolio del sector público conservadora.

Para emitir una señal de solvencia fiscal lo suficientemente convincente, el Ecuador debe emprender en numerosas medidas específicas. En primer lugar, el sector público debe esforzarse en alcanzar un nivel de endeudamiento en el corto plazo que sea sustancialmente menor al que sea capaz de servir en circunstancias normales. Hasta que dicha meta sea lograda, lo anterior demandará un manejo fiscal más estricto que el que simplemente se seguiría de reemplazar los ingresos corrientes por señoreaje perdidos con la dolarización. Segundo, para asegurar que los ingresos tributarios sean elásticos con respecto al crecimiento real del PIB, el gobierno debe tratar de modificar la composición de sus ingresos, reduciendo la participación del petróleo y aumentando aquella relacionada con la renta (esto es, los impuestos a los ingresos personales y corporativos, y del IVA), recaudación que es elástica con respecto al nivel de actividad económica real. Tercero, en el proceso de consolidar un manejo fiscal más sólido, el gobierno debe hacer un esfuerzo especial para identificar y emprender en medidas que emitan una señal muy clara con respecto a su determinación de salvaguardar la solvencia fiscal. Entre estas medidas está el costeo en base a precios marginales de los servicios públicos, la educación superior y los combustibles. Finalmente, el gobierno debe instrumentar activamente los elementos no

fiscales de la estrategia de crecimiento descrita en este estudio, no sólo por sus efectos directos sobre el crecimiento económico, sino también por sus favorables efectos indirectos en las finanzas públicas.

Para reducir los riesgos presupuestarios, el gobierno del Ecuador tiene necesariamente que diversificar sus ingresos, reduciendo el peso del petróleo, el principal responsable de la inestabilidad presupuestaria al día de hoy. La elección más adecuada corresponde a aumentar la participación de los ingresos por impuesto a la renta de los individuos y las empresas, ya que el IVA tiene una naturaleza regresiva y se opone en cierta manera a la estrategia de “crecimiento compartido” elaborada en esta propuesta, y porque las tarifas arancelarias, si deben moverse en alguna dirección, es probablemente a la baja.

Finalmente, el objetivo detrás del manejo del portafolio del gobierno debe ser el de salvaguardar la capacidad de servir las obligaciones financieras. Esto significa, entre otras cosas, que el gobierno debe reconocer el valor de acumular activos (en oposición a reducir pasivos) con el fin de proteger su capacidad de hacer frente a necesidades de liquidez en el corto plazo. Esto implica también que el gobierno debe mantener un stock de activos líquidos adecuado, y que debe estar preparado para endeudarse a largo plazo, inclusive si el costo es más elevado, con el fin de hacerse menos susceptible a crisis de liquidez.

Si no se consolida y mantiene un conjunto de colchones fiscales adecuados en base a una combinación de las políticas descritas, el riesgo de un default de deuda se mantendrá elevado, con implicaciones para toda la economía en su conjunto respecto al costo del crédito. Asegurar un colchón fiscal es, por tanto, absolutamente

necesario para que el Ecuador pueda tomar ventaja de algunos de los beneficios potenciales de la dolarización: la estabilidad macroeconómica y menores costos financieros de endeudarse en el exterior, siempre que exista credibilidad sobre la sostenibilidad del sistema. Dado que las reformas fiscales requeridas para alcanzar estas metas invariablemente serán políticamente difíciles de implementar, su concepción como parte integrante de la dolarización no debe perderse al demorar excesivamente en su aplicación. Esta, por consiguiente, debe ser la primera prioridad para el Ecuador a corto plazo.

Además de evitar ser una fuente de inestabilidad para la economía, el presupuesto del sector público de una economía dolarizada debe servir como un instrumento para mitigar shocks que tengan lugar en otros sectores de la economía. La prescripción tradicional es que el gobierno genere superávit en épocas de expansión y déficit en tiempos aciagos. Sin embargo, para poder aplicar esta regla, el gobierno debe ser capaz de endeudarse en épocas adversas ya que, de otra manera, sería imposible que tenga un déficit. Esto significa que mantener un colchón fiscal apropiado también es un requisito básico para desarrollar una política fiscal flexible, esto es, para que el resultado fiscal responda flexiblemente al estado de la economía.

2. Reformas estructurales

2.1 Reformas legales y al manejo de la justicia

El componente más crítico y urgente dentro de las reformas institucionales es el establecimiento de un sistema confiable de derechos de propiedad. Esto requiere que la propiedad sobre los recursos productivos esté

bien resguardada legalmente y libre de apropiación por el Estado o de otros individuos de la sociedad. Para que las figuras de la propiedad privada y el intercambio cumplan apropiadamente sus roles de asignación de recursos en una economía de mercado, el imperio de la ley es una condición indispensable. Desafortunadamente, Ecuador no ha tenido un buen desempeño en este aspecto. Variedad de organizaciones internacionales han catalogado al país pobremente en materia de respeto al ordenamiento legal, tanto en comparación con países industrializados como con otros de América Latina.


Esfuerzos para rectificar este problema probablemente sean la reforma estructural individual más importante que el Ecuador pueda llevar a cabo para acelerar su crecimiento económico. Es probable que se requiera una reingeniería bastante completa de todo el sistema judicial; sin embargo, un problema particular en el país parece ser la politización del Tribunal Constitucional. Los veredictos de esta institución han sido percibidos dentro del propio país como arbitrarios e influenciados políticamente por los partidos políticos. Algunos de sus fallos en el pasado han sido muy perjudiciales para el país. Un estudio minucioso de cómo despolitizar al sistema judicial es una necesidad.

2.2 Desarrollo humano y pobreza (crecimiento compartido)

Luego del fortalecimiento del imperio de la ley, la adopción explícita de un enfoque de crecimiento compartido parecería ser el más importante componente de una nueva estrategia de crecimiento para el Ecuador. Además de sus efectos directos en el bienestar,

el compartir los recursos económicos –en particular, el capital humano (educación y salud), derechos claros sobre la propiedad territorial, y acceso a crédito– puede dar lugar a potencialmente importantes efectos indirectos que incidan en una aceleración del crecimiento. El crecimiento compartido brinda legitimidad a las políticas que comprenden la estrategia y el respaldo y compromiso de la población con la causa. La obtención de una menor inestabilidad política y económica redundará en el incentivo a la inversión física y en tecnologías altamente productivas.

Una estrategia de crecimiento compartido en el contexto específico del Ecuador no excluye transferencias del Estado a los sectores más pobres de la población, especialmente en la medida que dichas políticas sean focalizadas técnicamente y dirigidas exclusivamente a los sectores de la población a los que se pretende llegar. Políticas que son particularmente importantes para mejorar el status económico de los pobres son aquellas que permiten a los mismos acumular activos. Un primer paso es asegurar que los pobres tengan títulos de propiedad que acrediten legalmente sus derechos sobre los bienes productivos que ya poseen y que tengan la confianza de que dichos derechos existirán igualmente para los activos que acumulen en el futuro –en otras palabras, mejorar el registro de la propiedad de manera que los pobres tengan la flexibilidad de adquirir y disponer de la misma, como el incentivo de acumularla. Fuera de esto, grupos pobres de la población–y en particular, la población indígena– requieren de un mejor acceso a servicios de salud de calidad, agua potable y alcantarillado, así como de educación primaria y secundaria de alta calidad, en especial en las áreas rurales. Todo lo anterior representa inversión social en el capital humano de los pobres, pero también inversión en capital social, dado que ayuda a



integrar grupos sociales étnica y culturalmente diferentes dentro de una misma sociedad ecuatoriana. A su vez, esto reduce la magnitud de la fragmentación social que hasta el presente ha sido fuente de conflictos políticos. Un tercer componente de una estrategia de crecimiento compartido viene dado por inversión en infraestructura en las áreas rurales, en particular en lo que atañe a transporte y desagües. Finalmente, hay que destacar que una estrategia de crecimiento compartido también debe abarcar medidas para mejorar el acceso de los pobres al crédito.

2.3 Restablecimiento de un sistema financiero seguro y eficiente

Dado el rol fundamental que un sistema financiero eficiente desempeña en promover el crecimiento, lograr una recuperación integral del mismo para que cumpla su papel de intermediar recursos, es la tercera área crítica de la reforma estructural. Existen dos aspectos que considerar para este objetivo: primero, los efectos de la crisis en el sistema financiero necesitan ser superados, y, segundo, deben sentarse las bases para un nuevo y más eficiente sistema financiero.

Una alta prioridad en la coyuntura actual es establecer exactamente los costos fiscales causados por la crisis, y prevenir la expansión de los mismos. Obtener una estimación realista de estos costos, haciendo pública la forma de su financiamiento, es un paso fundamental para prevenir que la crisis pasada no deje un legado de incertidumbre fiscal hacia futuro, lo cual comprometería la recuperación de la economía y prolongaría a su vez las dificultades del sistema financiero. Al mismo tiempo, es importante que en los bancos abiertos y en aquellos administrados por el Estado, los problemas de riesgo moral no

magnifiquen las pérdidas ya incurridas por la crisis. Esto requiere de un esfuerzo para mejorar la regulación y supervisión por la Superintendencia de Bancos, así como de un monitoreo cercano a los bancos manejados por el gobierno. Esta iniciativa de perfeccionar la regulación y supervisión es el primer punto en la agenda para la recuperación del sector financiero. Una vez alcanzado este paso, la siguiente prioridad debe ser que el gobierno abandone la gestión bancaria, ya sea capitalizando y vendiendo los bancos en su control, o cerrándolos y transfiriendo sus activos a una Agencia de Recuperación de Activos (ARA). Igualmente, se debe incentivar la entrada de nuevos bancos, tanto locales como extranjeros.

Deben darse cambios en el entorno de la industria bancaria para que nuevos competidores encuentren atractivo establecerse. Las tres reformas que se han discutido hasta ahora –estabilidad macro, mejoramiento del sistema legal y atenuación de conflictos redistributivos– son piezas clave dentro de estos cambios. Además de estas políticas macroeconómicas e institucionales generales, atraer nuevos bancos para forjar un sistema competitivo y eficiente requiere también el establecimiento de un marco regulatorio transparente y efectivo y de una clarificación con respecto al funcionamiento de las figuras del seguro de depósitos y del prestamista de última instancia.

En relación con lo último, la clave es hacer a los esquemas existentes creíbles. Los obstáculos más significativos para esto radican en los escasos recursos que manejan tanto la Agencia de Garantía de Depósitos como el Fondo de Liquidez, así como quizá de la propia legislación, imprudentemente rígida, que impide al gobierno ser el último garante de ambos sistemas. Lo que se necesita es que los

pasivos de los dos esquemas sean respaldados en último término con un compromiso serio y creíble del Estado, amparado por un marco regulatorio efectivo que prevenga el riesgo moral. En Ecuador, esto debe esperar el fortalecimiento de las finanzas del gobierno y una revisión de la rígida legislación. Mientras tanto, existen buenos argumentos para el financiamiento de la garantía de depósitos y el fondo de liquidez con recursos multilaterales, condicionado al progreso del aparato de regulación y supervisión nacional.

2.4 Reforma del mercado laboral

Un mercado laboral eficiente no debe distorsionar la asignación del trabajo entre sus posibles usos –esto es, no debe llevar a que el trabajo se ubique en actividades donde su productividad es inferior de la que sería en otra parte, y tampoco debe desestimular el desarrollo de destrezas entre la fuerza laboral. Desafortunadamente, las políticas del Ecuador en torno al mercado de trabajo no han sido conducentes a la flexibilidad laboral o a la inversión en la acumulación de destrezas. En comparación con otros países latino-americanos, Ecuador tiene un sistema legal inflexible respecto de la contratación del trabajo, mismo que exhibe altos costos de contratación y despido, legislación particularizada sobre salarios mínimos, y un complejo esquema de fijación de salarios.


El problema más serio concierne a regulaciones gubernamentales que restringen los despidos y que demandan altas indemnizaciones, lo cual determina elevados costos de despido. Los efectos de reglamentaciones como estas son incrementar los costos del trabajo y hacer del mismo un factor de producción cuasi-fijo. Esto tiende a desalentar el empleo y a reducir la movilidad,

impidiendo por tanto una asignación eficiente del trabajo y disminuyendo la productividad laboral. Peor aun, al hacer al trabajo un factor de producción prácticamente fijo, los altos costos de despido estimulan intereses en la fuerza laboral para obstruir la incorporación de nuevas y más productivas tecnologías. Asimismo, tienden a incentivar el uso de trabajadores temporales, los cuales las empresas tienen limitado interés en capacitar. Esto repercute en una reducción de la acumulación de capital humano en especialidades particulares.

La solución a estos problemas es, desde luego, la eliminación de regulaciones que dictaminan elevados costos de despido. Esta normativa, sin embargo, presumiblemente fue diseñada para salvaguardar la estabilidad laboral. Para reducir los costos para los trabajadores de buscar empleos alternativos y, como resultado, incentivar la movilidad laboral, la racionalización de la reglamentación en torno al despido debe ser acompañada por iniciativas en esquemas de seguro de desempleo.

2.5 Legislación contra las prácticas no competitivas

Las prácticas anticompetitivas afectan la eficiencia del mercado tanto en un sentido estático como dinámico. Por esto, sorprende que el Ecuador no posea al momento un marco legal para la promoción de la competencia con sanciones legales para las prácticas no competitivas. Una consecuencia es que el país posee un fuerte grado de concentración en la industria en un buen número de sectores económicos. Este alto grado de concentración sugiere que la estructura de la industria no se está beneficiando, al momento, de las fuerzas competitivas requeridas para optimizar la eficiencia de la asignación de recursos o para



estimular la adopción de nuevas y más productivas tecnologías. Erigir una ley contra las prácticas no competitivas, y vigilar su cumplimiento, es, por lo tanto, una alta prioridad en una estrategia para el crecimiento.

2.6 Inversión en infraestructura

Como otros países en desarrollo, Ecuador tiene serias deficiencias de infraestructura. Una inversión sustancial de esta clase se requiere por tanto como parte de cualquier nueva estrategia de crecimiento. Esta inversión puede ser realizada parcialmente por el sector privado, pendiente el avance de las privatizaciones (tema que se desarrolla después). Responsabilidades, sin embargo, que probablemente deberán ser mantenidas por el sector público, como alcantarillado y mantenimiento de puentes, por ejemplo, deberán ser acometidas con más vigor de lo que se ha acostumbrado. Dada la frecuencia y severidad de los daños en la infraestructura de transporte asociadas con fenómenos climáticos, puede ser prudente para el sector público constituir un fondo para financiar el reforzamiento y reparación de la infraestructura de transporte en anticipación a los daños provocados por desastres naturales futuros.

2.7 Privatizaciones

El Ecuador mantiene al momento numerosas empresas no financieras manejadas por el sector público. La privatización de muchas de éstas es un asunto complementario a otros de los componentes de la estrategia de crecimiento. La conexión más directa es con lo fiscal, dado que la privatización puede robustecer la solvencia del gobierno, su credibilidad, y la liquidez de su portafolio de

activos. La privatización puede servir para apoyar las políticas a favor de la competencia. Sin embargo, la contribución más importante que la privatización puede hacer a la estrategia para el crecimiento del Ecuador está en incrementar la eficiencia de los servicios públicos y la infraestructura. Los sectores prioritarios a ser privatizados en el Ecuador deben incluir a las telecomunicaciones, electricidad, petróleo, puertos, aeropuertos, carreteras (especialmente en lo que atañe a mantenimiento), y agua potable. La necesidad de efectuar concesiones en el sector eléctrico parece particularmente urgente desde una perspectiva de eficiencia.

Sin embargo, la experiencia con respecto a las privatizaciones, tanto dentro como fuera de Latinoamérica, sugiere que dicho proceso necesita ser manejado con cuidado. En particular, es deseable contar previamente con un marco regulatorio bien definido antes que grandes empresas que podrían ejercer poder de monopolio sean vendidas. Esto es particularmente importante para servicios públicos como las telecomunicaciones, electricidad y agua potable. Otro aspecto clave es que la venta de empresas estatales debe ser realizada con absoluta transparencia y sin sospechas de ilícitos. En un país tan fragmentado políticamente como el Ecuador, este requisito es especialmente importante.

2.8 Apertura comercial

A diferencia de las otras áreas de reforma estructural, el Ecuador ha tenido significativos avances en materia comercial inclusive comparables a las de los países más reformistas del área latinoamericana. La apertura comercial del Ecuador ha tenido ventajas como la diversificación de las exportaciones, tanto a nivel de productos como de países compradores.

En vista del progreso hecho hasta el momento, reformas drásticas adicionales en materia comercial no lucen como una prioridad. Es importante, desde luego, que el país siga progresando en hacer a su esquema arancelario más transparente y eliminar restricciones cuantitativas. El gobierno debe evitar crear expectativas en los agentes económicos con respecto a instaurar cláusulas de salvaguardia con fines fiscales, dado que esto distorsiona las decisiones intertemporales. Para anular estas expectativas, las medidas que el sector público debe emprender para constituir el colchón fiscal aludido previamente deben ser exitosas.

Visto el tema en su conjunto, lo importante es que parecería que el Ecuador no ha capturado todavía todos los beneficios asociados con la liberalización comercial, como resultado de no haber consolidado su estabilidad macroeconómica y además, por no haber implementado reformas estructurales como las que se ha analizado a lo largo de esta sección. Por consiguiente, los dividendos de estas reformas cuando se lleguen a emprender serán mayores de lo que serían de otra manera gracias al entorno comercial relativamente abierto.


La dolarización tiene, no obstante, algunas implicaciones para la política comercial. A pesar de que la participación de las exportaciones a los Estados Unidos ha ido declinando en años recientes por efecto de un comercio más abierto con sus vecinos, los EE UU continúan siendo el mayor socio comercial del Ecuador. En el contexto de la dolarización, esto expone al país al riesgo de fluctuaciones en el valor de las monedas de sus otros socios comerciales vs. el dólar. Bajo dolarización, la estabilidad del Ecuador estaría más asegurada al integrarse más con EE UU. Este podría ser entonces un momento oportuno para negociar

un acuerdo de libre comercio bilateral con dicho país.

2.9 Apertura a la inversión extranjera

Cambios recientes en la legislación sobre inversión extranjera directa (IED) han hecho al Ecuador un país relativamente abierto a estos flujos y, además, parecen haber servido para provocar efectos positivos en los mismos. Sin embargo, es probable que el país apenas se ha beneficiado de todo el potencial que puede generar la IED. La sustantiva aceleración de estos flujos en los 90's ha ocurrido a pesar de las deficiencias en la estabilidad macroeconómica y política, el respeto a la ley, la infraestructura, y en las privatizaciones, entre otros, como se han identificado previamente. Por tanto, un programa de reformas intensivo que solucione exitosamente todas estas falencias, probablemente tendrá un alto rendimiento en términos de atraer sustanciales nuevos flujos de IED al país.

Por este motivo, cualquier intento de incentivar el ingreso de nuevos capitales en base a beneficios tributarios o el pago generoso de subsidios, parecería inapropiado en las circunstancias actuales, salvo si es a través de un análisis caso-por-caso y donde los beneficios esperados de ciertas inversiones particulares puedan ser identificados y cuantificados explícitamente. En conjunto, puesto que Ecuador parecería haber tomado ya numerosos pasos para dotar a los inversionistas extranjeros de un terreno de juego parejo, una prioridad relativamente baja debería ser asignada con respecto a establecer nuevas medidas para atraer capital foráneo de conservarse el régimen relativamente liberal existente para dichas inversiones. El énfasis debería centrarse, en cambio, en mejorar el



ambiente doméstico dentro del cual los inversionistas extranjeros pretenden operar.

III. Conclusiones

La eficacia de las políticas propuestas en este documento para promover el crecimiento depende crucialmente de que las mismas sean tomadas conjuntamente. En otras palabras, sus efectos en el crecimiento probablemente son no lineales, con la eficacia de políticas individuales contingente en la implementación exitosa de otras políticas parte de la estrategia. Esto quiere decir que las reformas preconizadas aquí deben ser consideradas como un paquete. Estas representan diferentes componentes de una estrategia integral de crecimiento que puede ser caracterizada como pro-mercado, pero con un rostro humano. Implementadas en conjunto, las mismas se reforzarán mutuamente y fortalecerán los efectos de las reformas (en materia de liberalización comercial y apertura a la inversión extranjera, especialmente), incluida la dolarización misma, que el Ecuador ha llevado a cabo ya.

¿Cuán alto es el rendimiento en términos de crecimiento que el Ecuador podría esperar de la ejecución de esta estrategia? No existe forma de cuantificar la respuesta a esta pregunta de manera confiable. Los beneficios de la estrategia no deben ser evaluados en términos de valores numéricos para la tasa de crecimiento que se podrían alcanzar en el futuro –que esencialmente son indeterminados– sino en la posibilidad de la estrategia de lograr un crecimiento superior del bienestar de los ecuatorianos en el futuro previsible, más de lo que sería posible con

alguna otra alternativa razonable. Sobre la base de la experiencia internacional, la estrategia de crecimiento propuesta aquí satisface ese criterio.