

Una década de reformas: políticas macroeconómicas y cambios institucionales en Ecuador y sus resultados

Por Mark Weisbrot, Jake Johnston y Lara Merling*

Febrero de 2017



Center for Economic and Policy Research
1611 Connecticut Ave. NW
Suite 400
Washington, DC 20009

tel: 202-293-5380
fax: 202-588-1356
<http://cepr.net>

* Mark Weisbrot es codirector del Centro de Investigación en Economía y Política (CEPR) de Washington DC. Jake Johnston es investigador asociado y Lara Merling es asistente de investigación en el CEPR.

Contenido

Resumen ejecutivo	1
Indicadores	1
Cambios de política y reformas	2
Panorama general.....	3
Las reformas financieras, normativas e institucionales y la crisis mundial	8
El segundo colapso del precio del petróleo (2014), recesión y recuperación	11
Conclusión	19
Referencias	21

Agradecimientos

Los autores quieren agradecer a Rebecca Watts, Dan Beeton, Alexander Main y Vitor Mello sus útiles comentarios y su asistencia en la edición. También agradecen a Indaga, cooperativa de investigación social (www.indaga.org), por la traducción.

Resumen ejecutivo

En este informe se analizan algunos de los cambios institucionales, políticos y normativos llevados a cabo por el Gobierno de Ecuador, así como indicadores económicos y sociales globales, durante el decenio transcurrido desde la toma de posesión del Gobierno de Correa.

Entre los hallazgos del informe, cabe destacar lo siguiente:

Indicadores

- El crecimiento anual del PIB per cápita durante la última década (2006–2016) fue del 1,5%, en comparación con el 0,6% en los 26 años previos. Se trata de una mejora significativa a pesar de que la economía se vio afectada por importantes perturbaciones económicas externas.
- La tasa de pobreza disminuyó un 38% y la pobreza extrema un 47%. Buena parte de la reducción de la pobreza se debió al crecimiento y al empleo, pero una parte también fue resultado de programas gubernamentales que ayudaron a los pobres, como el programa de transferencia de renta Bono de Desarrollo Humano, que creció más del doble en términos de porcentaje del PIB.
- La reducción de la pobreza fue mucho mayor que la de la década anterior.
- La desigualdad también disminuyó sustancialmente, medida mediante el coeficiente de Gini (del 0,55 al 0,47) o mediante la ratio entre el 10% más rico y el 10% más pobre en la distribución de la renta (de 36 a 25, hasta 2012).
- El gobierno duplicó el gasto social, en porcentaje del PIB, del 4,3% en 2006 al 8,6% en 2016. Esto incluyó aumentos considerables del gasto en educación, salud, desarrollo urbano y vivienda.
- Hubo aumentos significativos en las matrículas en los diversos niveles educativos. El gasto en educación superior aumentó del 0,7% al 2,1% del PIB. Este es el nivel más alto de gasto público en educación superior en América Latina, y más alto que el promedio de los países de la OCDE.
- El gasto público en servicios de salud se duplicó en porcentaje del PIB entre 2006 y 2016.
- La inversión pública aumentó del 4% del PIB en 2006 al 14,8% en 2013, antes de caer hasta aproximadamente el 10% del PIB en 2016.

Cambios de política y reformas

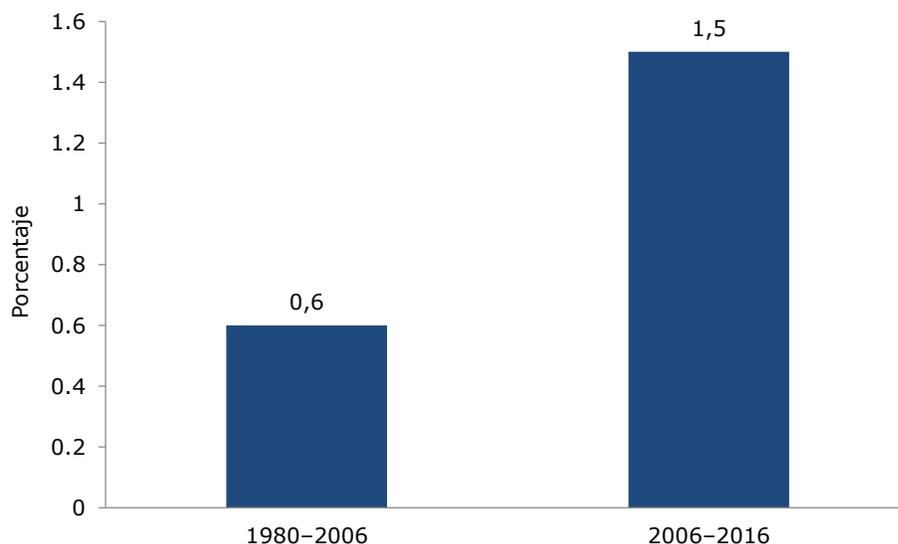
- La Constitución de 2008 revirtió el mandato de la Constitución de 1998 que había hecho al Banco Central formalmente independiente del Gobierno, con la responsabilidad principal de asegurar la estabilidad de los precios. El Banco Central se convirtió en parte del equipo económico del poder ejecutivo.
- En diciembre de 2008, el Gobierno incumplió el pago de 3.200 millones de dólares, aproximadamente un tercio de su deuda externa, después de que una comisión internacional determinara que esa deuda era ilegal o se había acordado ilegalmente.
- Se estableció un requisito de liquidez doméstica para los bancos. Esto exige que todos los bancos tengan el 45% de sus activos líquidos en el país. Esto se aumentó a 60% en agosto de 2012, y la cantidad real de estas reservas mantenidas en el país aumentó a más del 80% en 2015.
- Un impuesto sobre los capitales que salen del país aumentó alrededor de mil millones de dólares anuales los ingresos del Gobierno entre 2012 y 2015.
- Los ingresos públicos aumentaron de un 27% del PIB en 2007 a un máximo del 44% en 2012, antes de caer al 30% en 2016.
- Un estímulo fiscal del 5% del PIB en 2009 ayudó a minimizar los daños causados por la recesión mundial y un colapso de los precios del petróleo y las remesas.
- La parte “solidaria” del sector financiero — cooperativas, cooperativas de ahorro y crédito, asociaciones de ahorro y préstamo y otras organizaciones — se expandió del 8,3% del crédito total en 2008 al 13,6% en 2016.
- Entre 2011 y 2016, se realizó una expansión cuantitativa (EC) de 6.800 millones de dólares para aliviar la crisis crediticia, el gasto público y los préstamos de bancos estatales.
- El crédito del banco central al Gobierno (parte de la EC) aumentó hasta el 2,4% del PIB en 2016, como parte de un esfuerzo para combatir la recesión.
- El déficit presupuestario primario aumentó de 3.400 millones de dólares a 4.300 millones entre 2013 y 2014. Después disminuyó a 3.700 millones en 2015, antes de llegar a 6.100 millones (alrededor del 6% del PIB) en 2016.
- En marzo de 2015, el Gobierno adoptó una salvaguardia temporal por balanza de pagos, siguiendo las normas de la OMC, como respuesta al colapso de los precios del petróleo y a la apreciación del dólar estadounidense. Esta medida permitió a Ecuador imponer aranceles a una serie de importaciones.
- La reducción de las importaciones como resultado de los aranceles adoptados con la salvaguardia por la balanza de pagos proporcionó un estímulo de alrededor del 7.6% del PIB, contrarrestando así los recortes del gasto.

Panorama general

Rafael Correa fue elegido presidente de Ecuador en 2006 y tomó posesión del cargo en enero de 2007, hace diez años. Su presidencia y la ascendencia política del movimiento Alianza PAIS abrieron una nueva era de la historia económica de Ecuador, con extensas reformas financieras y normativas, cambios en la política macroeconómica y un incremento del gasto social y la inversión pública. A pesar de algunas turbulencias y de las fuertes sacudidas económicas asociadas con la crisis y recesión financiera mundial de 2008–09, y de un segundo colapso del precio del petróleo que comenzó en 2014 (los ingresos del petróleo han representado más de la mitad de las ganancias por exportaciones del país), el Gobierno logró una estabilidad política sin precedentes. En la década anterior, en cambio, el país tuvo ocho presidentes.

Este trabajo analiza brevemente algunos de los resultados de las reformas, las políticas económicas y los cambios institucionales en Ecuador en la última década.

GRÁFICO 1
PIB per cápita



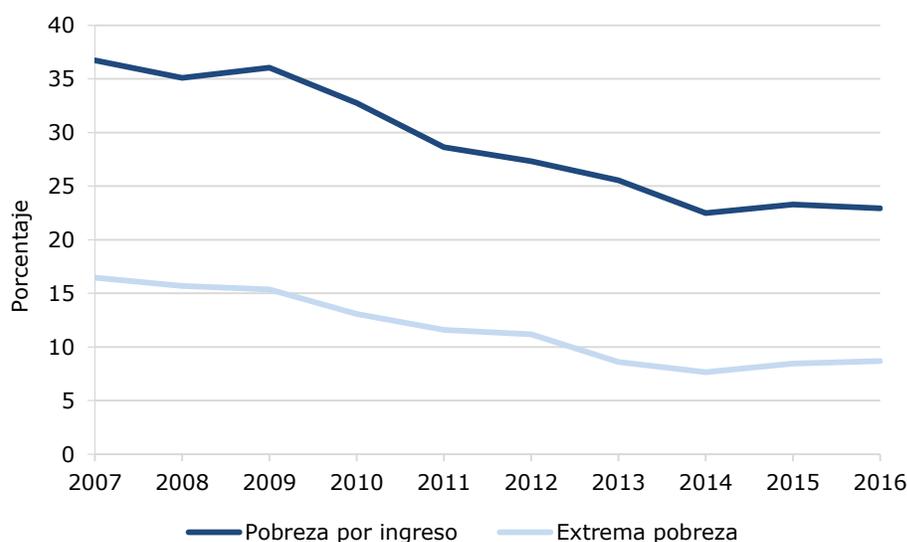
Fuente: FMI (2016b).

El **Gráfico 1** muestra la tasa media anual de crecimiento del PIB per cápita en la última década, en comparación con su crecimiento entre 1980 y 2006. Como puede verse, el crecimiento per cápita entre 2006 y 2016 fue del 1,5%, frente al 0,6% del periodo anterior. Este crecimiento es modesto pero razonable para un país en desarrollo. Sin embargo, como veremos más adelante, la economía se vio golpeada por dos graves sacudidas negativas externas en la última década. Por tanto, la mejora es

significativa y tuvo un papel importante al permitir algunos de los avances sociales que tuvieron lugar.

GRÁFICO 2

Tasas de pobreza



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (Varios años), “VDatos. Pobreza”.

El **Gráfico 2** muestra las tasas de pobreza y pobreza extrema en Ecuador de 2007 a 2016, medidas por ingresos. La pobreza cayó un 38%, pasando del 36,7% al 22,9%, y la pobreza extrema pasó del 16,5% al 8,7%, una caída del 47%. Buena parte de la reducción de la pobreza se debió al crecimiento y al empleo, pero parte también fue resultado de programas del Gobierno que ayudaron a los pobres, como el programa Bono de Desarrollo Humano de transferencia de renta, que creció más del doble en términos de porcentaje del PIB.¹

Aunque los datos disponibles no están tan actualizados, puede hacerse una comparación histórica usando la pobreza medida por consumo. De 1995 a 2006, la pobreza cayó sólo un 2,7%. De 2006, cuando Correa ganó las elecciones, a 2014, la pobreza cayó más del 32%.²

La desigualdad también se redujo considerablemente durante la década. El coeficiente de Gini (basado en los ingresos) cayó del 0,55 al 0,47 entre 2007 y 2016³ — una reducción considerable en la desigualdad total. De 2006 a 2012 (último dato disponible), la ratio del reparto de la renta entre el 10% más rico y el 10% más pobre cayó de 36 a 25.⁴ De nuevo, puede realizarse una comparación

1 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016).

2 Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (Varios años), “Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)”.

3 Ibid., “Vdatos. Desigualdad”.

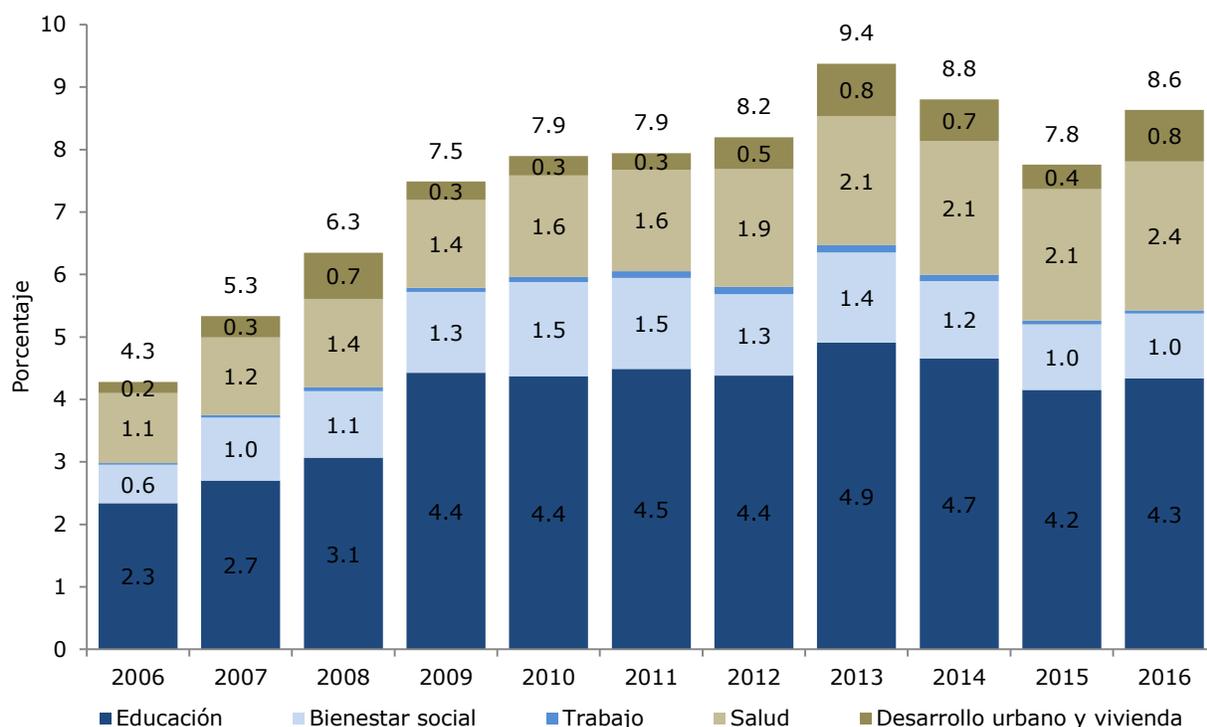
4 Ray y Kozameh (2012).

histórica si nos fijamos en la desigualdad medida por el consumo. Entre 1995 y 2006, el coeficiente de Gini creció más de un 7%, mientras que cayó más de un 10% entre 2006 y 2014.⁵

El salario mínimo aumentó un 48% en términos reales (ajustados a la inflación) entre 2007 y 2016.⁶ Esto contribuyó también a la reducción de la desigualdad de ingresos. El desempleo y el subempleo variaron de forma cíclica, con una media de desempleo del 4,9% en los años 2007–2016.⁷

GRÁFICO 3

Gastos sociales en porcentaje del PIB



Fuente: Ministerio de Finanzas (Varios años), “Ejecución Presupuestaria”.

El Gobierno multiplicó por dos el gasto social, como porcentaje del PIB, del 4,3% en 2006 al 8,6% en 2016. Como se ve en el **Gráfico 3**, hubo grandes incrementos del gasto en educación, salud y desarrollo urbano y vivienda.

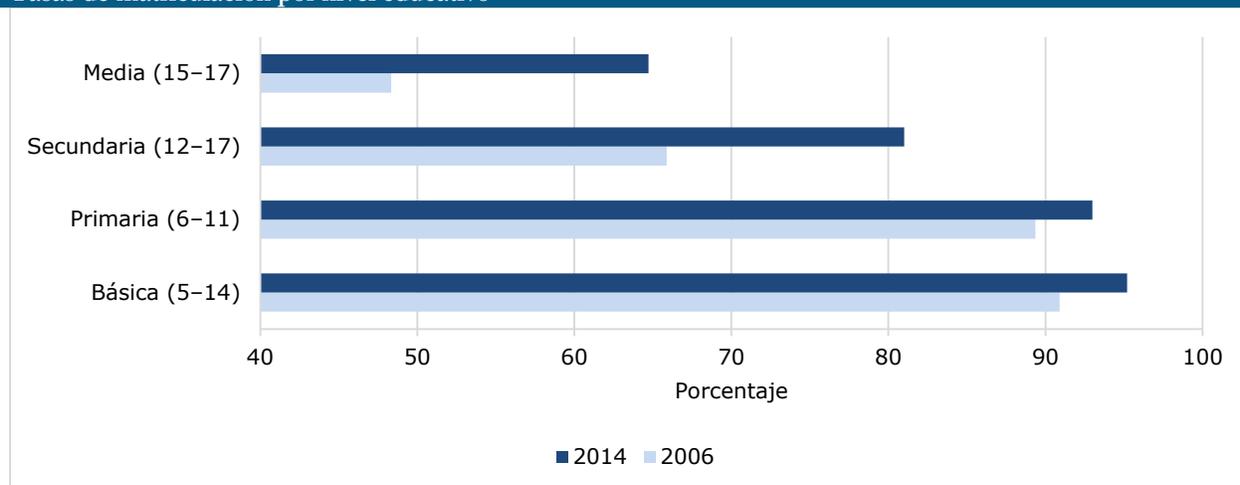
5 INEC (Varios años), “ECV”.

6 Banco Central del Ecuador (BCE) (2017).

7 INEC (Varios años), “VDatos. Indicadores Laborales”.

GRÁFICO 4

Tasas de matriculación por nivel educativo



Fuente: INEC (Varios años), “Vdatos. Educación”.

Como puede verse en el **Gráfico 4**, hubo avances significativos en diferentes niveles educativos. Entre 2006 y 2014, la tasa neta de matrícula de las personas entre 15 y 17 años aumentó del 48,3% al 64,7%; el nivel de matrícula en secundaria (12–17 años) aumentó globalmente del 65,9 al 81%. Los niveles más bajos (básica y primaria), que partían de niveles más altos de escolarización, no progresaron tanto.

El gasto en educación superior aumentó del 0,7% al 2,1% del PIB;⁸ se trata del nivel más alto de gasto gubernamental en educación superior en América Latina, y superior a la media de los países de la OCDE.⁹ El impulso por incrementar la educación superior forma parte de la estrategia general industrial y de desarrollo del Gobierno, para escalar en la escala del desarrollo hacia áreas de producción con mayor valor añadido, como áreas intensivas en tecnología. El Gobierno también financió becas para estudiar en el extranjero.¹⁰ Respondiendo a las disposiciones de la nueva Constitución de Ecuador, el coste de la matrícula se hizo gratuito en 2009, y ese mismo año se establecieron programas de discriminación positiva para que los estudiantes afro-ecuatorianos e indígenas se matricularan en educación superior. El Gobierno también cerró 17 universidades privadas que no cumplían las exigencias mínimas e incrementó la proporción de profesores con doctorados en el sistema universitario.

El gasto del Gobierno en servicios de salud dobló como porcentaje del PIB entre 2006 y 2016. El número de camas disponibles en hospitales aumentó un 23,5% entre 2006 y 2014, mientras el

8 Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) (2015); Ibid. (2016).

9 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2013).

10 Associated Press (2012).

número de pacientes tratados en los hospitales públicos aumentaba un 40%.¹¹ La inversión pública también creció del 4% del PIB en 2006 al 14,8% en 2013, antes de caer hasta aproximadamente el 10% del PIB en 2016.¹²

TABLA 1

Contribuciones sectoriales al crecimiento del PIB: 2007–2015

Sector	Crecimiento total	Porcentaje del crecimiento total
Construcción	5.9	14.4%
Enseñanza y Servicios sociales y de salud	4.7	11.3%
Manufactura (sin refinación petróleo)	4.6	11.2%
Administración pública y defensa; Seguridad social	3.8	9.2%
Comercio	3.6	8.7%
Transporte	3.1	7.5%
Agricultura	2.7	6.5%
Petróleo y minas	0.6	1.4%
Refinación de petróleo	-0.8	-2.0%
Total	41.2	

Fuente y notas: Cálculos de los autores a partir de los datos del BCE (2016a).

La **Tabla 1** muestra las contribuciones al crecimiento del PIB de varios sectores en la última década. La construcción es el primero, con 5,9 puntos porcentuales, lo que refleja los esfuerzos del Gobierno por aumentar los créditos para viviendas. Pero lo que resulta más sorprendente es que, en segundo lugar, con 4,7 puntos porcentuales, se encuentran “Enseñanza y Servicios sociales y de salud”. Esto refleja la gran expansión del gasto social por parte del Gobierno y de los sectores educativo y sanitario en particular. La manufactura (sin refinación de petróleo) le sigue de muy cerca, seguido por administración pública, comercio, transporte y comunicaciones. Petróleo y minas contribuyen poco al PIB (sólo un 0,59%) y la contribución de la refinación de petróleo es negativa. Esto muestra que el crecimiento de Ecuador durante la década no fue resultado de la producción de petróleo o minerales *per se*. Más bien, la creciente recaudación de ingresos de estas actividades por parte del Gobierno y el gasto en bienes y servicios públicos supusieron una gran contribución al PIB. Cabe destacar este hecho dado que ha sido ampliamente malentendido.

11 INEC (Varios años), “VDatos. Salud”.

12 BCE (2016b).

Las reformas financieras, normativas e institucionales y la crisis mundial

El Gobierno de Correa instituyó un conjunto de reformas financieras e institucionales diseñadas para regular el sector financiero y permitir al Gobierno desempeñar un papel más amplio y coherente en el mantenimiento de la estabilidad económica; en la evitación de crisis financieras; y en la promoción del crecimiento, el desarrollo y la igualdad económica.¹³ Estas reformas fueron especialmente importantes para Ecuador porque había adoptado el dólar como moneda nacional en el 2000. Sin una moneda nacional propia, el Gobierno se encontraba limitado en su capacidad para usar las políticas macroeconómicas más importantes para estabilizar la economía. No podía emplear políticas de tipo de cambio, por ejemplo; y su capacidad para incrementar el dinero en circulación era también restringida, aunque como veremos más adelante, no tanto como en un inicio se pensó. Por la misma razón, el Banco Central se vio limitado en su capacidad de actuar como prestamista de último recurso para el sistema financiero. Y el Gobierno tuvo que tener especial cuidado con la balanza de pagos y con las reservas, ya que las salidas netas de capital reducirían también el dinero en circulación doméstico.

En septiembre de 2008, una nueva Constitución fue aprobada en un referéndum, con un 64% de votantes a favor. Uno de sus efectos más importantes fue revertir el mandato de la Constitución de 1998 que había hecho al Banco Central formalmente independiente del Gobierno, con la responsabilidad principal de asegurar la estabilidad de los precios. Una ley aprobada en 2009 creó entonces un nuevo proceso de selección de los miembros de la Junta Directiva del Banco Central. El resultado final fue que el Banco Central se convirtió en parte del equipo económico del poder ejecutivo, con su junta directiva compuesta por ministros relacionados con la política económica: el secretario nacional de planificación; los ministros de producción, política económica y finanzas; y representantes de instituciones públicas financieras y de la presidencia. Este cambio resultó ser un hecho importante en varios sentidos en los siguientes años.

Otra reforma muy importante fue el establecimiento de exigencias de liquidez doméstica para los bancos, que se introdujeron en mayo de 2009, en medio de la recesión mundial. Se obligó a los bancos mantener un 45% de sus activos líquidos en el país, incrementándose a un 60% en 2012, y la suma real de estas reservas domésticas aumentó hasta más del 80% en 2015.¹⁴ Esta reforma ayudó a traer de vuelta al país miles de millones de dólares; y el Gobierno exigió al propio Banco Central repatriar alrededor de 2.000 millones de dólares retenidos en el extranjero entre 2009 y 2012.

13 Véase Weisbrot et al. (2013) para mayor detalle sobre estas reformas.

14 BCE (2015).

TABLA 2

Finanzas Públicas (Porcentaje del PIB)										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Ingreso Total	26,7	35,8	29,4	33,3	39,3	43,6	39,3	38,7	33,3	30,2
Gasto total	24,1	35,2	33,0	34,7	39,5	44,6	43,9	43,9	38,3	37,9
<i>Gasto Corriente</i>	17,6	23,9	22,3	24,3	27,7	30,8	28,5	28,7	27,2	27,1
<i>Inversiones</i>	6,6	11,3	10,7	10,4	11,8	13,8	15,4	15,2	11,1	10,8
Resultado Global	2,6	0,6	-3,6	-1,4	-0,1	-1,0	-4,6	-5,3	-5,0	-7,8
Resultado Primario	4,4	1,7	-3,0	-0,8	0,5	-0,2	-3,6	-4,3	-3,7	-6,1

Fuentes y notas: *Estimación basada en los 10 primeros meses. Las sumas no coinciden por la estimación. BCE (2016b).

Otra reforma que también aumentó las reservas de Ecuador e incrementó fuertemente los ingresos tributarios fue un impuesto sobre el capital que salía del país. Se logró aumentar los ingresos del Gobierno alrededor de mil millones de dólares anuales entre 2012 y 2015.¹⁵ Este impuesto permitió un aumento de los ingresos del Gobierno del 27% del PIB en 2007 hasta un máximo del 44% en 2012 (ver **Tabla 2**). El Gobierno logró doblar el gasto social, como se ha mostrado más arriba.

GRÁFICO 5

Tipos de interés reales



Fuente y notas: Cálculos de los autores a partir de los datos del BCE (Varios años), "Tasas de Interés" y BCE (2017).

15 Servicio de Rentas Internas (sin fecha).

Las reformas normativas y el nuevo control sobre el Banco Central también ayudaron al gobierno a lograr su objetivo de regular los tipos de interés. Como se puede ver en el **Gráfico 5**, los tipos de interés real cayeron desde un máximo del 8,3% en abril de 2007 a una media del 3,9% desde agosto de 2008 a septiembre de 2014. Sin embargo, con la inflación en descenso, el tipo de interés real ha aumentado recientemente, al 5,4% en los últimos 27 meses.

La nueva constitución también definió, como parte del sector financiero, un “sector basado en la solidaridad” que incluía cooperativas, cooperativas de crédito, asociaciones de préstamo y ahorro y otras organizaciones. El gobierno decidió expandir este sector y lo logró: su cuota sobre el crédito total se incrementó del 8,3 % en 2008 al 13,6 % en 2016.¹⁶

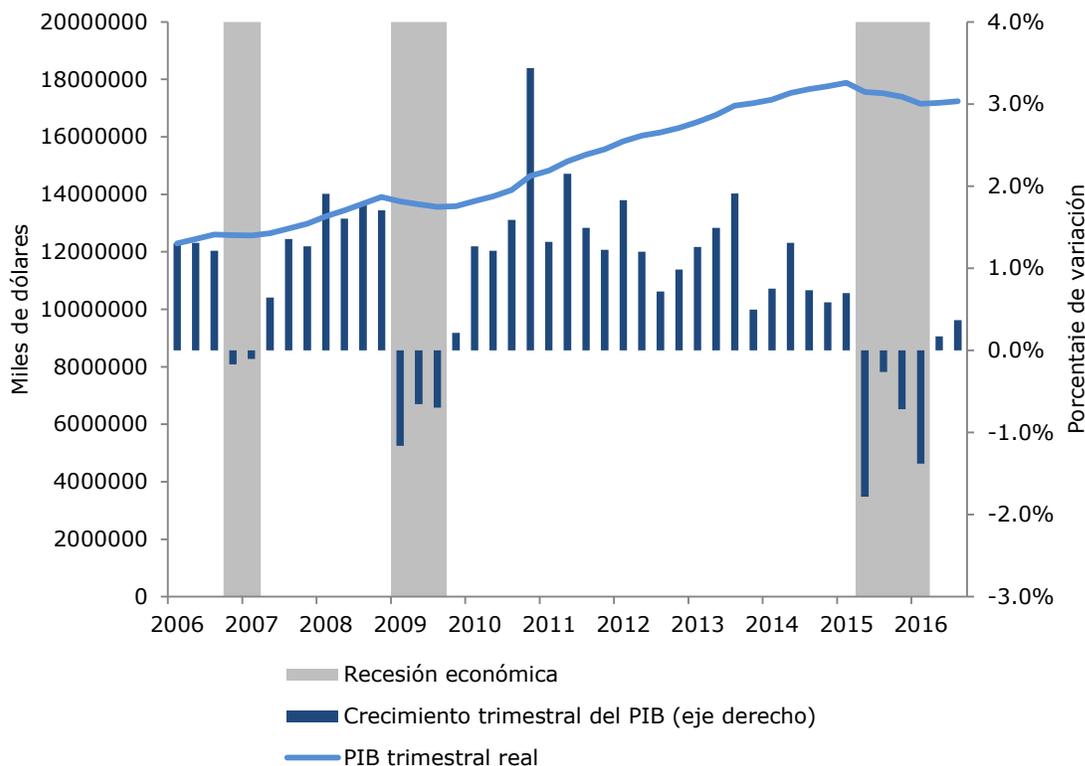
Estas y otras reformas fueron esenciales para la respuesta que dio el gobierno a la crisis financiera mundial que empezó en 2008 y a la recesión global de 2009. El impacto a la economía ecuatoriana no provino sólo del colapso del precio del petróleo, mencionado arriba, sino también de la caída de las remesas, otra gran fuente de divisas extranjeras para el país. Las remesas cayeron del 6,7 del PIB en 2007, al 4,4% del PIB en 2010.¹⁷ A diferencia de los precios del petróleo, las remesas no se recuperaron rápidamente, sino que continuaron cayendo después de 2010. Estos impactos en la economía ecuatoriana, combinados, fueron de los más serios del hemisferio y habrían podido dar lugar fácilmente a una profunda depresión.

Las divisas y los ingresos adicionales provenientes de las regulaciones y reformas financieras del gobierno permitieron un gran estímulo fiscal de en torno al 5% del PIB, uno de los mayores del hemisferio, sin tropezar con problemas en la balanza de pagos. Como resultado de este estímulo, Ecuador experimentó sólo una recesión suave y corta, que duró tres trimestres e implicó una pérdida aproximada del 1,3%. No habría sido posible alcanzar este nivel de éxito en la política contracíclica sin las regulaciones y reformas financieras previas.¹⁸

16 BCE (Varios años), “Sector Monetario y Financiero”.

17 Cálculos de los autores con datos del BCE (Varios años), “Remesas”.

18 Weisbrot et al. (2013).

GRÁFICO 6**Producto interior bruto (corregido estacionalmente)**

Fuente y notas: Cálculos de los autores a partir de los datos del BCE (2016a).

El rebote post 2009 empezó en el primer trimestre de 2010, como se puede ver en el **Gráfico 6**, y alcanzó el máximo en 2011, con el PIB creciendo a un fenomenal 7,9% anual — el crecimiento más rápido de Sudamérica.

El segundo colapso del precio del petróleo (2014), recesión y recuperación

La expansión continuaría a un ritmo más sostenible durante cuatro años más. En ese momento, la economía ecuatoriana fue golpeada por un colapso de los precios del petróleo peor que el que acompañó a la crisis y recesión de 2008–2009. El precio del petróleo de Ecuador cayó de una media de 87\$ por barril en el tercer trimestre de 2014, a 24\$ en el primer trimestre de 2016 (ver **Gráfico 7**). En agosto de 2015 los precios del petróleo cayeron por debajo del coste de producción de la cesta petrolera de Ecuador.¹⁹

¹⁹ Gallegos (2015).

GRÁFICO 7

Precio del petróleo por barril, media trimestral



Fuente: BCE (Varios años), "Hidrocarburos".

Esta vez, el colapso del precio del petróleo fue mucho peor dado el hecho que duró mucho más tiempo. En 2008, el precio del petróleo cayó de 100,8\$ en el tercer trimestre de 2008 a un mínimo de 29,9\$ por barril en el primer trimestre de 2009. Después se recuperó rápidamente y continuó creciendo a lo largo de los siguientes nueve trimestres. En cambio, el colapso del precio del petróleo en 2014 continuó su tendencia descendente durante más de dos años y, a pesar de su recuperación desde el segundo trimestre del 2016, está todavía en el 35% de su primer precio máximo, a 37\$ por barril.

TABLA 3

Ingresos petroleros (Porcentaje del PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Ingresos totales	26,7	35,8	29,4	33,3	39,3	43,6	39,3	38,7	33,3	30,2
Petróleo	6,5	14,0	8,3	11,3	16,3	15,4	12,1	10,8	6,3	4,7
Otros no petrolíferos	18,6	20,3	19,8	20,1	20,8	25,0	23,9	23,7	25,7	25,1

Fuente y notas: *Estimación basada en los primeros 10 meses. Las sumas no coinciden por la estimación. BCE (2016b).

Como se puede ver en la **Tabla 3**, el ingreso petrolero del Gobierno alcanzó un máximo en 2011 al 16,3% del PIB. Descendió de forma significativa un 4,2% del PIB hasta el 12,1% en 2013. Sin embargo, esta caída del ingreso no fue el resultado de declives en la producción o en los precios; como se puede ver en el **Gráfico 7**, los precios del petróleo fueron los mismos durante los tres años (2011–13), y la producción también fue aproximadamente la misma. Una parte de esta diferencia se debe a que miles de millones de dólares de beneficios por la venta de petróleo se reinvirtieron en

grandes proyectos, como una refinería en construcción en la provincia de Manabi, la renovación de una refinería en Esmeraldas y un nuevo gaseoducto de Pascuales a Cuenca.

La quiebra de los precios del petróleo que empezó en 2014 causó una caída aún más abrupta de los ingresos petroleros del gobierno. De 2013 a 2016 estos cayeron del 12,1% hasta una estimación del 4,6% del PIB o un descenso del 7,5% del PIB. Esto tuvo un enorme impacto que por sí mismo sería suficiente para llevar la economía a una importante recesión; y si hubiera sido mal gestionada, habría supuesto una depresión prolongada — como en Brasil desde el segundo trimestre de 2014.

Se produjeron impactos exteriores adicionales: la economía regional latinoamericana se ralentizó abruptamente. Desde un crecimiento máximo del 6,1 en 2010, en 2014 fue solo del 1% y pasó a ser negativo en 2014 y 2015.²⁰ El Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que el terremoto de abril de 2016 redujo el PIB de Ecuador un 0,7 % aproximadamente.²¹ Además, debido a la revalorización del dólar en los mercados internacionales de divisas, el tipo de cambio efectivo real (TCER) se apreció un 24% de 2012 a 2015.²² Esto afectó a las exportaciones no petroleras de Ecuador, que se volvieron más caras, y también dañó a las industrias que compiten con las importaciones.

TABLA 4
Finanzas Públicas (Miles de millones de dólares USA)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Ingreso Total	13.6	22.1	18.4	23.2	31.2	34.6	37.3	39.0	33.6	29.0
Gasto Total	12.3	21.8	20.6	24.1	31.3	35.4	41.6	44.3	38.7	36.5
<i>Gasto Corriente</i>	9.0	14.8	13.9	16.9	21.9	24.4	27.0	29.0	27.5	26.1
<i>Inversiones</i>	3.3	7.0	6.7	7.2	9.3	11.0	14.6	15.4	11.2	10.4
Resultado Global	1.3	0.3	-2.2	-0.9	-0.1	-0.8	-4.3	-5.3	-5.1	-7.5
Resultado Primario	2.3	1.1	-1.9	-0.5	0.4	-0.2	-3.4	-4.3	-3.7	-5.9

Fuentes y notas: *Estimación basada en los 10 primeros meses. BCE (2016b).

El gobierno respondió con diferentes herramientas políticas. La política fiscal fue mixta, aunque principalmente expansionista: como se puede ver en la **Tabla 4**, de 2013 a 2014, el déficit primario del presupuesto aumentó de 3.400 de millones a 4.300 millones de dólares. Luego se redujo hasta 3.700 millones en 2015, antes de aumentar hasta alcanzar los 6.100 millones de dólares (sobre el 6%

20 Fondo Monetario Internacional (FMI) (2016b).

21 FMI (2016*).

22 Ibid.

del PIB) en 2016. En 2015, la economía se ralentizó hasta casi detenerse y se proyecta una reducción del 1,7% en 2016.²³

Como se puede observar, aunque el gasto se incrementó 2.700 millones de dólares de 2013 a 2014, cayó 7.800 millones de dólares de 2014 a 2016 (3,3% del PIB anual) — sobre un 78% de descenso del ingreso.

Como muestra también la Tabla 4, aunque se recortó el gasto, se concentró principalmente en la inversión, que se redujo en 5.000 millones de dólares de 2014 a 2016. Durante ese periodo, el gasto corriente cayó 2.900 millones de dólares, lo que permitió al gobierno mantener casi todo su gasto social, como se muestra en el Gráfico 3.

Una de las partes más sorprendentes e innovadoras de la respuesta del gobierno a la recesión e impactos externos, fue su empleo de la expansión cuantitativa (EC)²⁴. La Reserva Federal de los Estados Unidos comenzó su programa de EC al final de 2008 en respuesta a la gran recesión, comprando bonos y obligaciones del Tesoro y otros valores para reducir los tipos de interés a largo plazo. El Banco Central europeo comenzó su programa de EC unos seis años después, en marzo de 2015. La expansión cuantitativa también fue empleada en los últimos años por el Reino Unido y el Banco de Japón. Sin embargo, todos esos países tienen su propia moneda. Estados Unidos además cuenta con el privilegio especial de que su moneda es la principal reserva de valor mundial. Ecuador había adoptado el dólar de Estados Unidos como moneda nacional en el 2000 y al hacerlo se creía comúnmente que había renunciado a su capacidad para usar este tipo de herramienta monetaria de política macroeconómica contracíclica.

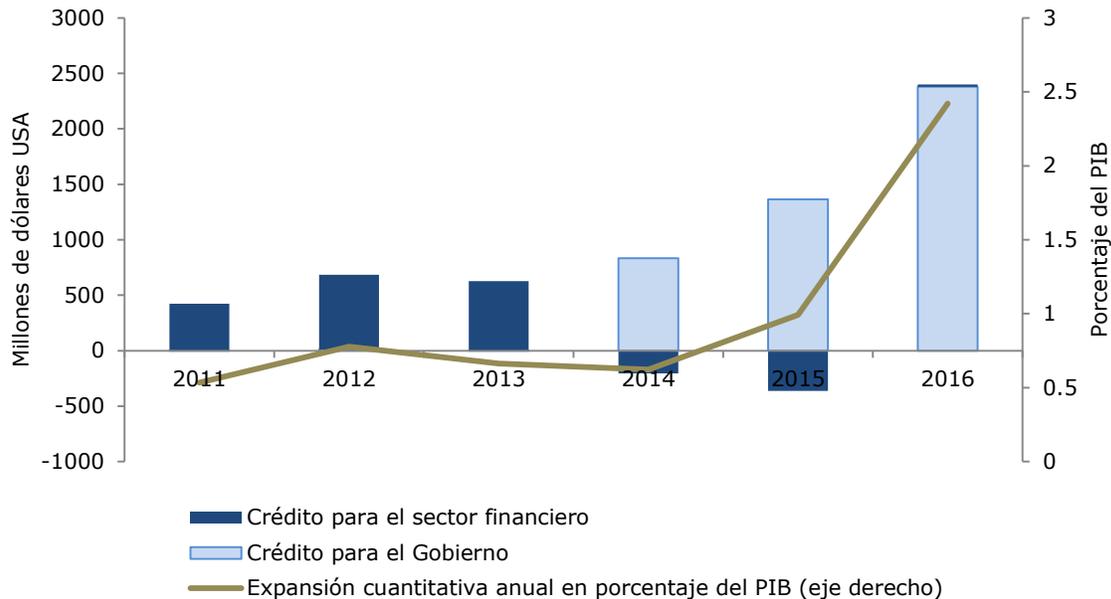
Sin embargo, de 2011 a 2016, el banco central de Ecuador creó unos 6.800 millones de dólares mediante EC. Además, esta creación monetaria fue diferente a la utilizada por, por ejemplo, Estados Unidos y la eurozona, que la usaron para comprar obligaciones de las instituciones financieras para así reducir los tipos de interés a largo plazo. (Japón ha financiado durante años grandes cantidades de los préstamos gubernamentales mediante la creación de dinero; su deuda bruta, el dato que generalmente ve el público a través de los medios de comunicación, está en torno el 250% del PIB, mientras que la deuda neta es del 127%. Con tipos muy bajos de interés, la carga de la deuda de Japón es muy pequeña, menos del 1% del PIB.)

²³ BCE, Subgerencia de Programación y Regulación (2017).

²⁴ Nota del traductor: En inglés se denomina “quantitative easing (QE)” y se traduce también como “Flexibilización cuantitativa”, “ajuste cuantitativo” o “alivio cuantitativo”, haciendo alusión a la acción de imprimir moneda y ponerla en circulación.

GRÁFICO 8

Expansión cuantitativa



Fuente y notas: BCE (2017).

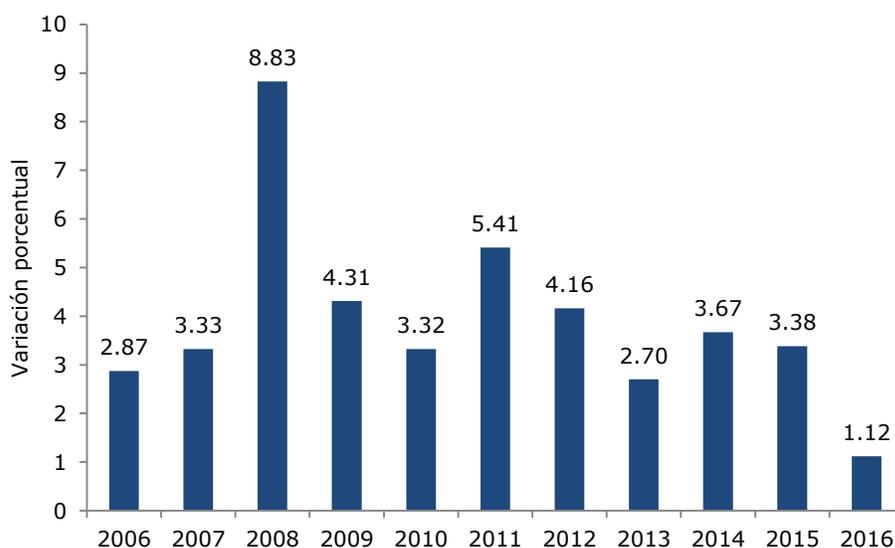
Hubo dos tipos de expansión cuantitativa (EC), tal y como se muestra en el **Gráfico 8**. El primero, que se denomina crédito para el sector financiero, se llevó a cabo desde 2011 hasta 2013, e incluyó un monto anual de entre 400 y 670 millones de dólares, para un total de 1.700 millones a lo largo de tres años. Básicamente, los bancos de propiedad estatal emiten bonos que son vendidos al Banco Central en el mercado primario. Los bancos utilizan entonces este dinero para comprar bonos del Estado o para préstamos en el sector privado. Debido a que estos son bancos de propiedad estatal, el Gobierno puede asegurarse de que los préstamos son para propósitos productivos. Esto difiere de la EC en Estados Unidos, donde el banco central (la Reserva Federal) compra bonos del Tesoro de EE.UU. u otros bonos (por ejemplo, Fannie Mae y Freddie Mac) en el mercado secundario y el producto de estas ventas puede acumular reservas excedentes o termina en compras que simplemente incrementan los precios de acciones u otros activos. Las compras de bonos en Estados Unidos tienen por objeto reducir las tasas de interés a largo plazo; no es así en Ecuador, donde el propósito es dar más crédito al sector real y financiar el gasto público. (Las compras de bonos en Ecuador son para bonos de un año o menos).

La segunda forma de EC en Ecuador también se muestra en el **Gráfico 8**, como crédito al Gobierno. Esto implica que el Gobierno emita bonos que son comprados directamente por el Banco Central. Esto comenzó en 2014 con 833 millones de dólares y aumentó a 2.400 millones o alrededor del 2,5% del PIB en 2016. Esto es bastante significativo y ayudó al Gobierno a aliviar la crisis crediticia, especialmente pagando los atrasos que el Gobierno había acumulado durante la

recesión. Los atrasos del Gobierno a los proveedores tuvieron un impacto negativo en la confianza y en el crecimiento de las empresas debido a que socavaron la confianza en el sistema de crédito normal que permitía a los proveedores aplazar pagos y recibos, ya que algunas empresas con contratos gubernamentales no podían pagar a otras empresas. Por consiguiente, el EC, al ayudar a reducir los atrasos, fue importante para que la economía volviera a tener un crecimiento positivo en el segundo y tercer trimestre de 2016, como se puede ver en el **Gráfico 6**.

GRÁFICO 9

Índice de Precios al Consumo, fin de año, cambio porcentual

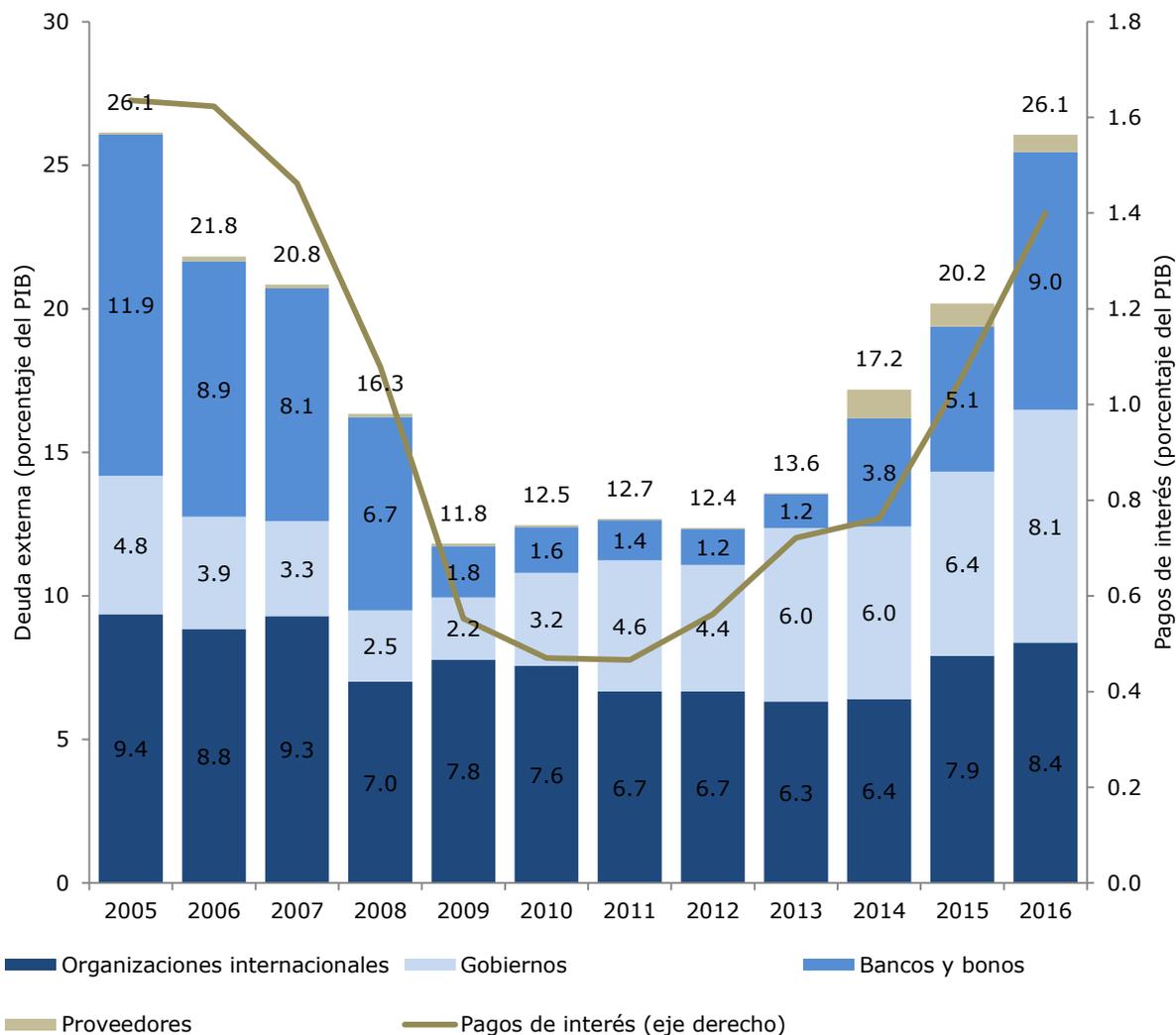


Fuentes y notas: Cálculos de los autores a partir de los datos del BCE (2017).

Lo más singular del financiamiento de los préstamos al Gobierno por parte del Banco Central de Ecuador es que fue hecho por un Estado sin su propia moneda nacional. Por supuesto, hay límites sobre cuánto de esto se puede hacer sin socavar la confianza del compromiso de Ecuador con el dólar, pero existe aparentemente un espacio considerable para esta importante política contracíclica si no existen problemas serios con la balanza de pagos o una carga insostenible de deuda, y hay suficiente capacidad en la economía y una disminución de la demanda agregada. Como puede verse en el **Gráfico 9**, la inflación aumentó en menos de medio punto porcentual desde 2014 hasta 2015, y se redujo en más de 2 puntos porcentuales, a 1,12 en 2016, a medida que comenzó la recuperación.

GRÁFICO 10

Deuda externa del Gobierno y Pagos de interés en porcentaje del PIB



Fuentes y notas: Cálculos de los autores a partir de los datos del Ministerio de Finanzas del Ecuador (2016).

El **Gráfico 10** muestra la deuda externa y los pagos de interés de Ecuador con respecto al porcentaje del PIB. La deuda se redujo en 2009 debido al incumplimiento por parte de Ecuador de una deuda externa de 3.200 millones a finales de 2008 (aproximadamente un tercio de la deuda externa pendiente). Esta ha aumentado considerablemente desde entonces, ya que el gobierno tuvo déficits presupuestarios considerables (a un promedio del 6% del PIB) para los tres años entre 2014 y 2016. Pero este aumento fue de una base tan baja, con mucho de la deuda anterior a tasas de interés bajas, que la carga de interés del Gobierno de Ecuador sigue siendo muy pequeña. Los pagos de interés de la deuda representan solo el 1,4% del PIB.

Desde 2009 Ecuador ha recibido más de 8.000 millones de dólares en financiamiento de China en forma de pagos anticipados por la venta de petróleo. A pesar de que estos datos no están incluidos en el stock de la deuda pública externa, en septiembre del 2016, el saldo de estas ventas anticipadas de petróleo ascendía a solo alrededor del 0,5% del PIB.²⁵

En marzo de 2015 Ecuador emitió bonos soberanos por 1,5 mil millones de dólares en mercados internacionales, con un rendimiento del 10,5%²⁶. En lugar de recortar los gastos, es posible que el gobierno hubiera podido prestar más a estas tasas de interés a nivel internacional y comprometerse con una política fiscal más expansiva mientras la economía se desaceleraba y luego caía en recesión. Pero con los precios del petróleo ecuatoriano por debajo de su costo de producción en agosto de 2015, y con el gobierno sin saber cuándo estos precios podrían recuperarse, la perspectiva de endeudamiento a largo plazo a tasas de interés exorbitantemente altas, sin duda, parecía potencialmente onerosa y riesgosa.

¿Cómo Ecuador evitó una recesión profunda o incluso prolongada, dado el promedio de recortes del gasto público al 3% del PIB anual en dos años, a medida que el crecimiento económico caía en territorio negativo? Como se señaló anteriormente, ayudó el hecho de que la política fiscal siguiera siendo, en términos generales, expansiva; al igual que la expansión cuantitativa. Y el hecho de que se trataran en su mayor parte de gastos de capital, en lugar de gastos corrientes, que se redujo también, supuso también una diferencia en términos de su impacto.

Pero la política más importante que salvó a la economía de una profunda recesión fue la decisión del Gobierno en marzo de 2015 de adoptar una salvaguardia temporal para proteger la balanza de pagos, en virtud de las normas de la OMC, en respuesta al colapso de los precios del petróleo y a la apreciación del dólar. Esta medida permitió a Ecuador imponer aranceles a una serie de importaciones, incluido un arancel del 45% sobre los bienes de consumo final, que se redujo al 40% en enero de 2016; un arancel del 25% sobre cerámica, neumáticos, motos y televisores; y un arancel del 5% sobre los bienes primarios de capital.²⁷

De 2014 a 2016, las importaciones totales de Ecuador cayeron un 41,3% en términos de dólar, o una caída de 11.400 millones de dólares (alrededor del 12% del PIB).²⁸ La reducción de las importaciones aumenta automáticamente el PIB anual en la misma cantidad, más los efectos multiplicadores. Sin embargo, para estimar este impacto en el PIB, debemos considerar la disminución del volumen de las importaciones, en lugar de estimar su valor en dólares; pues también hubo una fuerte caída de los

25 BCE (2016b).

26 Ministerio de Finanzas del Ecuador (2015).

27 Organización Mundial del Comercio (2016).

28 BCE (Varios años), "Sector Externo".

precios durante este período de colapso del petróleo (principalmente por las importaciones de Ecuador en petróleo y productos derivados del crudo, aunque Ecuador es un exportador neto de crudo). Ajustando la caída de los precios, la caída de las importaciones reales de 2014 a 2016 fue de alrededor del 21,2%, o alrededor del 6% del PIB anual.

Teniendo en cuenta la estimación del FMI sobre la elasticidad del PIB en la demanda de las importaciones de Ecuador, que es de 1,16 en el corto plazo²⁹, cabría entonces esperar una disminución de las importaciones de únicamente el 2,1%. Esto significaría que los aranceles aplicados a las importaciones de Ecuador desde marzo fueron responsables de cerca de 19,1 puntos porcentuales de la disminución de las importaciones, o alrededor de 5,4% del PIB anual. Esto significa que, como primera aproximación, la disminución inducida por las tarifas en las importaciones sumó un 5,4 % al PIB ecuatoriano durante los dos últimos años, más los efectos multiplicadores. Con un multiplicador de 1,4,³⁰ cabría esperar que el efecto global de esta reducción de las importaciones sumara alrededor del 7.6% al PIB durante los dos años. De este modo, la salvaguardia por balanza de pagos fue responsable de un impulso contracíclico muy grande en la economía ecuatoriana durante los dos últimos años de desaceleración y recesión. (Además, el gobierno aumentó los ingresos arancelarios en alrededor del 0,7% del PIB de 2014 a 2015.)³¹

Conclusión

Durante la última década, el Gobierno ecuatoriano instituyó una serie de reformas financieras y normativas que resultaron importantes cuando la economía sufrió fuertes sacudidas externas, incluyendo el colapso de los precios del petróleo y de las remesas al país durante la crisis financiera mundial de 2008–2009 y la recesión; y como respuesta al segundo colapso de los precios del petróleo, más prolongado, que comenzó en el primer trimestre de 2014. El gobierno también utilizó una serie de políticas innovadoras, incluyendo la expansión cuantitativa — a pesar de ser el dólar estadounidense la moneda nacional de Ecuador. Los aranceles aplicados a las importaciones en virtud de las normas de salvaguardia por balanza de pagos de la OMC proporcionaron un estímulo sustancial a la economía durante los dos últimos años. La combinación de reforma institucional, política fiscal expansionista tradicional y medidas innovadoras y heterodoxas ayudó a minimizar las pérdidas de producción y empleo derivadas de los choques externos. Como resultado, el crecimiento del PIB per cápita fue sustancialmente más alto que en décadas anteriores y, junto con políticas

29 Tokarick (2010).

30 Véase Ilzetzki et al. (2013).

31 BCE, Subgerencia de Programación y Regulación (2017).

gubernamentales de aumento del gasto social y de inversión pública, Ecuador logró avances económicos y sociales, así como una estabilidad política mucho mayor que en décadas anteriores.

La experiencia de Ecuador durante la última década también es relevante porque indica que el Gobierno de un país en desarrollo relativamente pequeño y de renta media-baja está menos restringido por la economía global, o la “globalización”, de lo que comúnmente se cree. El Gobierno pudo aprovechar una gama mucho más amplia de opciones de políticas que las que generalmente se creía que estaban disponibles para los países en desarrollo de su tamaño y nivel de renta, o incluso para países en desarrollo en general.

Referencias

- Associated Press. 2012. “Ecuador Tries a Gambit to Get Smarter People.” Business Insider, July 13.
<http://www.businessinsider.com/ecuador-tries-a-gambit-to-get-smarter-people-2012-7>
- Banco Central del Ecuador (BCE). 2015. “Coeficiente de Liquidez Doméstica.”
https://www.bce.fin.ec/images/BANCO_C_ECUADOR/EXCEL/cldpublico.xlsx
- . 2016a. “Boletín de Cuentas Nacionales Trimestrales del Ecuador No. 97.”
<https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/cntrimestral/CNTrimestral.jsp>
- . 2016b. “Operaciones del Sector Público no Financiero-SPNF-porcentaje del PIB (mensual).” <https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/295-operaciones-del-sector-p%C3%BAblico-no-financiero>
- . 2017. “Información Estadística Mensual No.1978–Diciembre 2016. Salario Básico Unificado y Componentes Salariales: Valores Nominal y Real en Promedio del Sector Privado.”
<https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>
- . Varios años. “Hidrocarburos”
<https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/Hidrocarburos/indice.htm>
- . Varios años. “Remesas.” <https://contenido.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000985>
- . “Tasas de Interés Efectivas Vigentes Datos Históricos.”
<https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorMonFin/TasasInteres/TasasHistorico.htm>
- . Varios años. “Sector Externo.”
<https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/762>
- . Varios años. “Sector Monetario y Financiero.”
<https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/761>
- , Subgerencia de Programación y Regulación, Dirección Nacional de Síntesis Macroeconómica. 2017. “Previsiones Macroeconómicas del Ecuador. Resultados 2016–2017. A

Precios Corrientes y Constantes de 2007.”

https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/PIB/PrevAnual_dic2016.xlsx

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 2016. “Programas de Transferencias Condicionadas. Bono de Desarrollo Humano (2003-).”

<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=15#>

Fondo Monetario Internacional (FMI). 2016a. “Ecuador: Purchase Under the Rapid Financing Instrument — Press Release; Staff Report; And Statement by the Executive Director For Ecuador.” IMF Country Report No. 16/288.

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16288.pdf>

———. 2016b. “World Economic Outlook: October 2016 Edition.”

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx>

Gallegos, Diego. 2015. “Production Cost of Ecuadorian Barrel of Crude Oil Falls Under Price Market.” El Ciudadano, 31 de agosto. <http://www.elciudadano.gob.ec/en/production-cost-of-ecuadorian-barrel-of-crude-oil-falls-under-price-market-presentation/>

Ilzetzki, Ethan, Enrique G. Mendoza y Carlos A. Végh. 2013. “How Big (Small?) Are Fiscal Multipliers?” *Journal of Monetary Economics* 60(2):239-254.

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S030439321200116X>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Varios años. “Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).” <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-de-condiciones-de-vida-ecv/>

———. Varios años. “VDatos. Desigualdad. GINI por Ingresos.”

<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/vdatos/>

———. Varios años. “VDatos. Educación. Educación. Tasa de Matriculación Neta.”

<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/vdatos/>

———. Varios años. “VDatos. Indicadores Laborales.”

<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/vdatos/>

———. Varios años. “VDatos. Salud.” <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/vdatos/>

———. Varios años. “VDatos. Pobreza. Por ingreso.”

<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/vdatos/>

Ministerio de Finanzas del Ecuador. Varios años. “Ejecución Presupuestaria.”

<http://www.finanzas.gob.ec/ejecucion-presupuestaria/>

———, Subsecretaría de Financiamiento Público. 2015. “Boletín Deuda Externa Nro. 228.”

http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/06/DE_DICIEMBRE-2015.pdf

———, Subsecretaría de Financiamiento Público. 2016. “Deuda Pública del Sector Público del

Ecuador.” http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/01/DEUDA-SECTOR-P%C3%9ABLICO-DEL-ECUADOR_diciembre2016.pdf

Organización Mundial del Comercio (OMC). 2016. “Ecuador Starts Phasing Out Import

Surcharge.” https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/bop_17feb16_e.htm

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2013. “Education

Spending.” <https://data.oecd.org/eduresource/education-spending.htm#indicator-chart>

Ray, Rebecca y Sara Kozameh. 2012. “Ecuador’s Economy Since 2007.” Washington, DC: Center

for Economic and Policy Research. <http://cepr.net/documents/publications/ecuador-2012-05.pdf>

Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT). 2015.

“Rendición de Cuentas.”

<http://www.senescyt.gob.ec/rendicion2015/assets/presentaci%C3%B3n-rendici%C3%B3n-de-cuentas.pdf>

———. 2016. “Ecuador, ejemplo de reforma integral en Educación Superior en la región.” Boletín

de Prensa No. 189. <http://www.educacionsuperior.gob.ec/ecuador-ejemplo-de-reforma-integral-en-educacion-superior-en-la-region/>

Servicio de Rentas Internas. Sin fecha. “Impuesto a la Salida de Divisas.”

<http://www.sri.gob.ec/de/isd>

Tokarick, Stephen. 2010. "A Method for Calculating Export Supply and Import Demand Elasticities." IMF Working Paper WP/10/180.

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10180.pdf>

Weisbrot, Mark, Jake Johnston y Stephan Lefebvre. 2013. "Ecuador's New Deal: Reforming and Regulating the Financial Sector." Washington, DC: Center for Economic and Policy Research.

<http://cepr.net/documents/publications/ecuador-2013-02.pdf>