

Es difícil no pensar, a estas alturas del partido, que la estrategia correísta estuvo diseñada desde un inicio con el propósito de desarticular a todos aquellos sectores sociales y políticos que potencialmente podían reaccionar en contra del gobierno de Alianza PAIS. El debilitamiento de la izquierda y de las organizaciones sociales históricas ha sido tan brutal que tomará mucho tiempo reconstituirlas como opción política. Mientras tanto, el capitalismo ha contado, gracias al correísmo, con las mejores condiciones para poner en práctica una de las tantas estrategias de remodelación con que periódicamente restablece su hegemonía. Hoy asistimos a una forma de capitalismo que se asemeja a un agente infeccioso: permea sin violencia las estructuras sociales, económicas y culturales de nuestra sociedad. La etapa del capitalismo rampante en América Latina ha ingresado en una fase de latencia indefinida.

Alberto Acosta	Érika Arteaga
Ramiro Ávila	John Cajas Guijarro
Carlos Castro	Juan Cuvi
Carlos de la Torre	Milton Luna
Decio Machado	Óscar Martínez
Monika Meireles	Mario Melo
Francisco Muñoz	Pablo Ospina
Atawallpa Oviedo	Nina Pacari
William Sacher	Napoleón Saltos
Natalia Sierra	Fernanda Solís
Mario Unda	Fernando Vega

El gran fraude

Varios autores

El gran fraude



Varios autores

¿Del correísmo
al morenismo?

EL GRAN FRAUDE

Natalia Sierra, Carlos de la Torre, Juan Cuvi,
Napoleón Saltos, Mario Unda, Francisco Muñoz, Alberto Acosta, John Cajas
Guijarro, Monika Meireles, Oscar Martínez, Fernando Vega, Ramiro Ávila,
Carlos Castro, Nina Pacari, Atawallpa Oviedo, Milton Luna, Érika Arteaga,
William Sacher, Fernanda Solís, Mario Melo, Pablo Ospina.

Prólogo de Decio Machado

EL GRAN FRAUDE

Primera edición: 2018
No. de ejemplares: 500

Autores:

Natalia Sierra, Carlos de la Torre, Juan Cuvi, Napoleón Saltos, Mario Unda, Francisco Muñoz, Alberto Acosta, John Cajas Guijarro, Monika Meireles, Oscar Martínez, Fernando Vega, Ramiro Ávila, Carlos Castro, Nina Pacari, Atawallpa Oviedo, Milton Luna, Érika Arteaga, William Sacher, Fernanda Solís, Mario Melo, Pablo Ospina.

Prólogo:

Decio Machado

Edición:

Juan Cuvi.

Diseño de portada:

Gisela Calderón - Magenta

Fotografía de portada:

Daniel Alejandro Robles

Diagramación:

Efraín Salazar C.

Impresión:

Arcoiris Producción Gráfica

ISBN:

Se autoriza la reproducción parcial solamente para fines no comerciales.

En caso de reproducción total o adaptaciones se requiere la autorización por escrito de los autores.

Montecristi Vive
contacto@albertoacosta.ec
Quito-Ecuador

ÍNDICE

Prólogo	11
Decio Machado	
El derrotero ideológico de la revolución ciudadana: Una década desperdiciada	15
Natalia Sierra	
Para que no se repita la seducción populista a la izquierda	24
Carlos de la Torre	
La desolación de la izquierda	32
Juan Cuvi	
Coyuntura posconsulta popular	37
Francisco Muñoz, Mario Unda y Napoleón Saltos	
“La deuda eterna” contraataca: cómo el correísmo nos regresó al pasado	46
Alberto Acosta, John Cajas Guijarro	

El “hocico de lagarto” del correísmo: ricos muy bien, pobres (ligeramente) menos mal.....	58
Alberto Acosta, John Cajas Guijarro	
Dolarización, política monetaria y fiscal: vacilaciones del correísmo en Ecuador.....	76
Monika Meireles, Oscar Martínez	
Una década de corrupción e impunidad sistemáticas.....	88
Fernando Vega	
La política criminal en el gobierno de la “revolución ciudadana”: del garantismo al punitivismo.....	93
Ramiro Ávila Santamaría	
La justicia en el correísmo.....	105
Carlos Castro Riera	
La plurinacionalidad en la llamada revolución ciudadana.....	111
Nina Pacari	
Buen vivir: primer pensamiento propio de Latinoamérica. Solamente hay futuro cuando el pasado es procesado.....	121
Atawallpa Oviedo Freire	
Mirada crítica a la “revolución educativa” 2007-2017.....	128
Milton Luna Tamayo	

Un complejo médico industrial sano: El legado de la “revolución ciudadana en salud”	137
Érika Arteaga	
Lenin moreno y la megaminería: “doble juego” y regreso a la “gobernanza”	146
William Sacher Freslon	
Extractivismos: criminalización de las resistencias locales en la década perdida.....	157
María Fernanda Solíz	
Evaluando los derechos humanos en el Ecuador: la mirada del EPU.....	163
Mario Melo	
¿Cuál es el traje del emperador? Bases y significados sociales de la revolución ciudadana. Ecuador, 2007-2017	170
Pablo Ospina Peralta	

Dolarización, política monetaria y fiscal: vacilaciones del correísmo en Ecuador

Monika Meireles

Investigadora Asociada C del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

Oscar Martínez

Licenciado en Economía por la Facultad de Economía de la UNAM.

*Las nubes de los Andes van veloces,
de montaña en montaña,
en alas de los cóndores*

Juan José Tablada
Un día... poemas sintéticos, 1919

Introducción

La dolarización formal de una economía suele ser apropiadamente criticada, desde una lectura heterodoxa, por representar la pérdida voluntaria de un conjunto de importantes instrumentos de política económica por parte del gobierno, en especial de la política cambiaria necesaria para la superación del patrón primario exportador¹ y como responsable por todo un flanco de vulnerabilidades en el incierto contexto de la economía mundial poscrisis de 2007-2008.² Además, no faltan voces que insisten en señalar acertadamente que, ante el “suicidio monetario”, las posibilidades de que un país dirija de forma autónoma los rumbos de su desarrollo económico-social se

restringen enormemente. O, aún más grave, que incluso se profundice el modelo pautado en la secular exportación de productos primarios y recursos naturales³. Sin embargo, además de discutir esos temas insoslayables, el presente trabajo busca reflexionar sobre una cuestión menos intuitiva, pero igualmente relevante, relacionada con la dolarización formal de una economía periférica: la vinculación entre la emisión monetaria soberana, las posibilidades de la política fiscal y el impulso al desarrollo. No es ocioso destacar que ese tipo de discusión se ve enormemente favorecida si está enmarcado en el amplio espectro de la economía heterodoxa, en la cual hay, al menos, el sustrato común de que el dinero no es visto como un elemento exógeno y menos como un dispositivo neu-

tral, que “acobia” –sin influenciar– las relaciones “reales” de producción y distribución. En una palabra, a diferencia de la economía ortodoxa, para los distintos enfoques heterodoxos el capitalismo solo puede ser entendido, esencialmente, como un modo monetario de producción.

En el campo heterodoxo, algunos de los *insights* provistos por la corriente de la *teoría moderna del dinero* (MMT, por sus siglas en inglés) nos parecieron los más adecuados para empezar a discutir la política monetaria y fiscal en el periodo que conjugó dolarización formal y gobierno con discurso progresista en Ecuador. Es a partir de la inspiración traída por la MMT que estamos frente a un enfoque en el cual hay una clara jerarquía entre las monedas y los regímenes monetarios a nivel mundial⁴. Estar en las posiciones de la base de la pirámide de los regímenes monetarios significa menor margen de maniobra para implementar políticas macroeconómicas independientes. En otros términos, estar en la base de la pirámide de los regímenes monetarios, como es el caso del mantenimiento de la dolarización formal, significa menor espacio para la conducción de la política fiscal autónoma. En ese tipo de arreglo monetario-cambiarío, la tendencia es que la política monetaria sea procíclica: en los momentos de auge económico y con mayor recaudación tributaria hay un incremento del gasto público, mientras que en momentos de crisis y/o recesión, con marcada disminución del ingreso de recursos al erario, invariablemente se contrae.

La conexión entre el régimen monetario y el condicionamiento que ejerce sobre la orientación, espacio y amplitud de la política fiscal, puede ser mejor entendida a partir de la *hipótesis de la consolidación* en el marco de las *finanzas funcionales*, que viene siendo continuamente trabajado por los autores de la MMT⁵. A través de la idea detrás de la *hipótesis de la consolidación*, desarrollada principalmente por esos autores, la política monetaria y el gasto del gobierno están invariablemente conectados.⁶

Así, al analizar con esos lentes una década de dolarización y correísmo en Ecuador, identificamos cómo el espacio fiscal –y no solo el monetario-cambiarío– fue condicionado por la ausencia del signo monetario nacional. También examinamos algunas estadísticas básicas de la economía ecuatoriana, destacando dos momentos claros en la década en cuestión: a) la bonanza de entrada de recursos al erario por los altos precios de las exportaciones petroleras, combinada con una política fiscal expansiva y una trayectoria devaluatoria del dólar estadounidense frente a otras monedas (2007-2013); y b) el encadenamiento de eventos negativos que afectaron a variables-clave para el desempeño de la economía más recientemente (2014-2017). Entre los eventos negativos que terminaron por impri-

mir su marca en el último periodo, podemos enlistar: a) la baja en el precio del petróleo y la disminución de la recaudación tributaria; b) presiones exógenas sobre el gasto público –como el terremoto del 16 de abril de 2016– que trajeron aún más dificultades en el manejo fiscal; c) la nueva trayectoria de apreciación cambiaria del dólar como resultado del aumento del interés de los inversionistas por comprar títulos del gobierno estadounidense (*running to security*), que redireccionó el sentido de los flujos de capitales internacionales; y d) el aumento de las tensiones políticas por el avance de las investigaciones del escándalo de corrupción que involucra a altos directivos del gobierno y la empresa Odebrecht.

Tras esta breve introducción, el presente trabajo se divide en tres partes. En la primera parte se discute más detenidamente algunas nociones básicas de la MMT, como la doble naturaleza del dinero endógeno –tanto como fruto de la capacidad de creación de dinero-crédito por la acción de la banca privada comercial, como teniendo su origen en la capacidad de emisión soberana de moneda por el Estado–, la jerarquía entre los múltiples regímenes monetarios y la hipótesis de la consolidación. En el segundo apartado estudiamos algunas estadísticas macroeconómicas fundamentales de los diez años de correísmo en Ecuador, con la intención de destacar, sobre todo, el comportamiento fiscal procíclico que el mantenimiento de un régimen de dolarización formal, con simultánea reprimarización de la pauta exportadora, termina por agravar. Además, discutimos, los riesgos del preocupante aumento del déficit fiscal y del endeudamiento público en el momento de crisis en el contexto de una economía dolarizada, preocupaciones que cambiarían sustancialmente si se tratara de un país con emisión soberana de moneda. Finalmente, en las conclusiones se insiste en la idea de que la construcción de un modelo alternativo realmente comprometido con el desarrollo nacional con justicia social pasa, necesariamente, por la recuperación de la moneda propia.

Referencial teórico: moneda y espacio de política económica⁷.

Este apartado busca discutir, de manera bastante panorámica, nociones básicas que son fundamentales para acercarse a los planteamientos de la MMT y, consecuentemente, para hilar los aspectos que quisiéramos destacar en la crítica al correísmo por su decisión de mantener al Ecuador bajo la dolarización formal de su economía. Primeramente, hacemos algunas consideraciones sobre la diferencia entre el pensamiento económico ligado a la ortodoxia convencional y las múltiples heterodoxias, en especial

la poskeynesiana. Luego discutimos, en el marco de la heterodoxia de la MMT, cómo el fenómeno monetario es entendido simultáneamente como dinero-crédito y dinero-estatal. En el momento siguiente presentamos cómo las distintas modalidades de regímenes monetarios existentes en el mundo pueden ser puestas en un *ranking* o en jerarquías, de acuerdo con el espacio de implementación de políticas macroeconómicas autónomas que estas posibilitan. Una última reflexión de cuño más teórico abarca la *hipótesis de la consolidación*, que entiende de una manera muy especial –de hecho, indisociable– a la relación entre autoridad monetaria y fiscal.

Si hay un debate que genera polémica en el pensamiento económico es el que se refiere a la naturaleza y las características esenciales del fenómeno monetario, aún más complejo cuando se valora esa discusión en función de repensar las posibilidades y limitaciones del desarrollo de los países latinoamericanos⁸. De forma muy sucinta podemos identificar –entre las innumerables formas de agrupación e identificación de las múltiples interpretaciones en la ciencia económica– al menos una fisura metodológica básica que, de manera recurrente, se encuentra en la literatura secundaria: la polarización entre el abordaje neoclásico y los múltiples enfoques que componen el abordaje heterodoxo. Bajo los distintos tonos del colorido abanico de interpretaciones de la heterodoxia económica, el trazo común que guardan las diferentes escuelas es su oposición a los axiomas básicos, planteamientos y recomendaciones de política económica emanados de la teoría neoclásica. Uno de los tópicos fundamentales que marca la separación entre heterodoxia y ortodoxia económica es el rol del Estado en la economía. Para los segundos, el Estado y su intervención en la vida económica es interpretado como el elemento responsable de las principales distorsiones que llevan al mal funcionamiento del mercado. Los primeros, en cambio, entienden que el Estado es absolutamente esencial para regular la actividad económica y garantizar el mejor funcionamiento de los mercados, así como para asegurar la necesaria corrección de las desigualdades y desequilibrios que surgen cuando las fuerzas de mercado son dejadas libremente a su propia supervisión.

En lo que versa sobre la investigación acerca del fenómeno monetario, se puede ver de manera aún más clara cómo esa diferencia metodológica entre ortodoxos y heterodoxos conlleva a resultados opuestos, tanto en lo que se refiere al diagnóstico teórico como a las proposiciones de política económica. Esa polémica se remonta a la disputa entre bullionistas y anti-bullionistas, y el posterior debate entre defensores de la *Currency* y los de la *Banking School*, ambos

en la Inglaterra de antaño. Además, encontramos las posturas de los “metalistas” y sus contrincantes “papelistas”, que tienen su correlato tropical en la polémica entre *monetaristas* y *estructuralistas*, esta polémica inició en los años cincuenta y se arrastra hasta nuestros días, condimentada ahora por el debate entre la posición *neomonetarista* y la *poskeynesiana*.

Los poskeynesianos, en una lista libremente inspirada en Lavoie⁹, entienden el *dinero* como: a) una variable que puede ser tanto de flujo como de estoque, dependiendo del momento y de la función; b) que su entrada en la economía se da a través de la producción; c) la oferta de dinero es endógena; d) el crédito crea el depósito del público; e) la tasa de interés tiene claro impacto en la distribución del ingreso; f) la tasa de interés es fijada de manera exógena por el Banco Central; g) la política monetaria restrictiva tiene impacto negativo en el aumento del producto, tanto a corto como a largo plazo; h) no existe la “tasa natural” de interés; i) la velocidad de circulación de la moneda no es constante; j) la escasez de crédito se debe a un escenario de “falta de confianza” en el futuro; y l) las políticas monetaria y fiscal son ricos instrumentos anti-cíclicos, siendo la segunda el estímulo más eficiente.

La teoría monetaria poskeynesiana se basa principalmente en la noción del dinero endógeno. Esa concepción de la naturaleza del dinero tiene una doble matriz: a) el poder de creación de dinero por los préstamos otorgados por los bancos comerciales privados, que no depende del ahorro previo sino de la demanda de créditos por parte del público –o, en una palabra, creando crédito de la nada o *out of thin air*, al modo de la tradición keynesiana–; y b) la posibilidad de creación monetaria cuando el Estado impone la medida con la cual cobrará sus impuestos, determinando así, de acuerdo con la lectura *chartalista*, lo que será aceptado como unidad monetaria en determinada sociedad en un específico momento histórico. En suma, se niega la idea de los ortodoxos de que la oferta de dinero puede ser determinada arbitrariamente por la autoridad monetaria. En un primero momento, la interpretación del dinero como criatura del Estado estaba más destacada en la MMT¹⁰. Sin embargo, vale mencionar que esa búsqueda explícita de reconciliación entre el dinero-crédito del sector bancario privado y el dinero-estatal es relativamente reciente en la MMT. En Nersisyan y Wray¹¹ encontramos importantes avances en esa cuestión, aunque todavía permanecen un sinfín de claroscuros¹².

Con base en los argumentos de la MMT, se puede interpretar que en la economía del mundo real existe una clara jerarquía en el proceso de creación del dinero¹³. Además, hay una jerarquía entre las monedas emitidas de forma soberana y las demás, y una

clara diferenciación en el espacio de la política macroeconómica relacionado con el régimen monetario-cambiarío que cada país adopta.

En una primera jerarquización, a sabiendas de que cualquier agente detiene el poder de crear pagarés o títulos de crédito (IOU, por sus siglas en inglés), pero con niveles de aceptación social distintos para los papeles emitidos, tenemos tres estratos que van de mayor a menor liquidez: 1) el pasivo del sector público encarnado en las monedas emitidas soberanamente por un Estado nacional se encuentran en la parte superior; 2) los pasivos de la banca privada comercial están en un estrato intermedio; y 3) los pasivos del sector privado están en la base de la pirámide¹⁴. Obviamente, hay un *ranking* que discrimina entre las monedas emitidas por los distintos Estados nacionales: no es lo mismo emitir dólares estadounidenses que pesos mexicanos. Las “monedas fuertes” de fácil aceptación internacional están en la cúspide de esa lista en términos de liquidez.

Una segunda jerarquización posible se da cuando consideramos los regímenes monetarios contemporáneos y el espacio de política económica vinculado con cada uno de ellos. Organizando a los regímenes monetarios que permiten un mayor a menor margen de maniobra para implementar una política macroeconómica independiente, tenemos: 1) moneda no convertible emitida soberanamente con libre flotación cambiaria, en algunos casos con lo que se llama “flotación sucia” o, de una manera mucho menos despectiva, valiéndose del “cambio administrado”; 2) moneda emitida soberanamente pero vinculada (*pegged*), o sea, su cotización está amarrada a las bandas de variación de una divisa extranjera; 3) cambio fijo, cuando hay el compromiso de convertibilidad directa a una tasa predeterminada entre la moneda nacional y la de otro país; 4) caja de conversión, como la adoptada por Argentina entre 1991-2002, una modalidad más estricta del cambio fijo, con la promesa institucional por parte del país emisor de que la totalidad de su circulante sea convertible a divisa extranjera; 5) dolarización formal, cuando el signo monetario nacional desaparece y se reconoce al dólar estadounidense como la moneda de curso legal en las transacciones internas; y 6) las uniones monetarias¹⁵.

De hecho, nos parece una sana polémica cuestionar el orden en que presenta Pavlina Tcherneva a los dos últimos regímenes del ranking. Para nosotros, hay más margen de maniobra, en términos de gestión de política macroeconómica, en un esquema fruto de un proceso voluntario de integración, como es el caso de las uniones monetarias del tipo de la Eurozona, que la adopción unilateral de la moneda de otro país como el circulante oficial local.

Sin ahondar demasiado en la cuestión, podemos enunciar que sí, experiencias como el euro demostraron ser un esquema monetario que limita el radio de la acción de los *policy makers* nacionales, una vez que el poder de decisión sobre el manejo de las principales variables monetarias fue transferido de los bancos centrales de cada país al Banco Central Europeo (BCE). También reconocemos que, como se manifiesta en el mismo caso del euro, hay un claro descompás entre la acelerada velocidad de la constitución de la unión monetaria y la lenta integración fiscal y política. Esa característica se traduce en tensiones entre el manejo de la política monetaria supranacional y la dinámica de recaudación tributaria y gasto del gobierno que son dictadas por normativas nacionales, justamente porque el déficit público está condicionado a oscilar dentro de una banda acordada en el marco de las reglas del proceso de integración económica. Aun con esas graves acotaciones, estamos hablando de los efectos negativos temporales de la abdicación voluntaria y negociada de parte de la soberanía monetaria nacional para la adopción de una moneda común. O sea, la relativa pérdida de autonomía en el manejo de la moneda se hace en pro de la apuesta en profundizar un proceso de integración más ambicioso que, corrigiendo las marcadas asimetrías entre los países miembros, a mediano y/o largo plazo resultará en mayor beneficio económico-social para las naciones participantes.

En el otro caso, el de la dolarización formal, estamos frente a la renuncia a la soberanía monetaria. Se asumen los efectos negativos del desacople en el manejo monetario, que queda en las manos de la autoridad de la banca central de un país extranjero (ni siquiera de una institución supranacional como es el caso del BCE), en nombre de una supuesta estabilidad del valor de la moneda, pero siempre una moneda ajena, sin ninguna expectativa de una mayor integración voluntaria, acordada y beneficiosa para la economía dolarizada.

Otro elemento fundamental para entender las múltiples aristas que se derivan del *corsé* de la dolarización formal puede ser visto si consideramos la *hipótesis de la consolidación*¹⁶. Asumiendo la perspectiva de dinero endógeno de la MMT, queda más claro cómo el Banco Central y el Tesoro Nacional, dos entidades básicas del gobierno, están conectadas por inúmeras y complejas operaciones en las que ambas interactúan continuamente. Esa concepción inviabiliza el entendimiento simplista y binario de que la política monetaria sería determinada estrictamente en el dominio del Banco Central y que, a su vez, la política fiscal sería únicamente responsabilidad del Tesoro¹⁷.

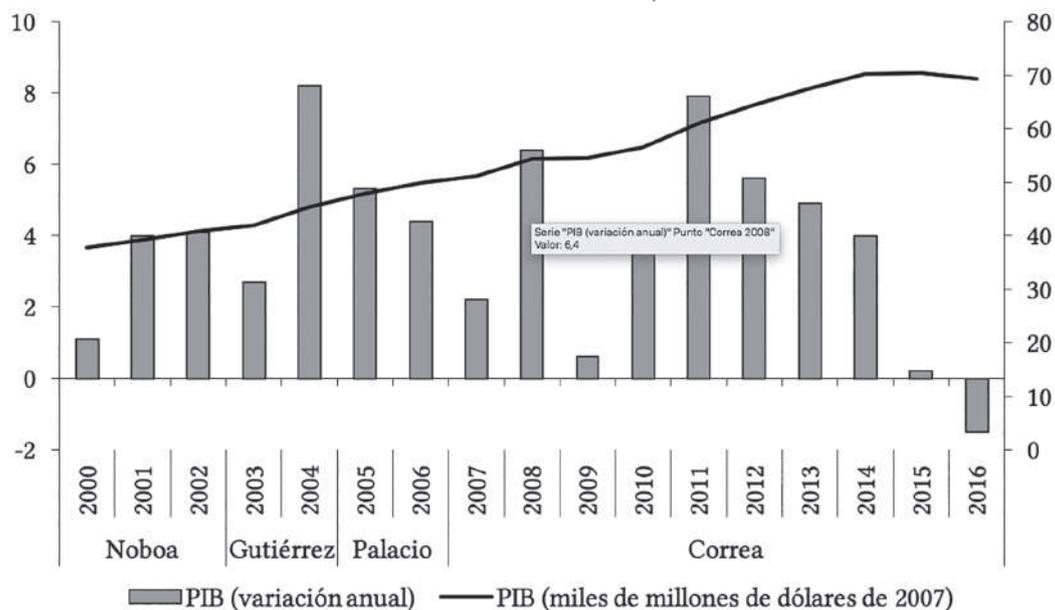
Eso queda un poco más claro si reconstruimos parcialmente el esquema básico de la MMT. Tymoigne afirma que el Banco Central inyecta o retira reservas

en el mercado de acuerdo con el comportamiento de la demanda de los bancos privados y, más que nada, la acción de la autoridad monetaria se da con miras a alcanzar determinada meta en la tasa de interés practicada en el mercado interbancario. La demanda de los bancos por reservas es extremadamente insensible a los cambios en la tasa de interés básica, pues en sus cálculos de cuánto retener o no de reservas diarias lo que prima es el volumen necesario para que el banco cierre posiciones y cumpla sus compromisos asumidos diariamente en el mercado interbancario y con el público. Si al final del día un banco tiene exceso de reservas, las ofrece en el mercado interbancario en busca de alguna rentabilidad, lo que presiona hacia abajo la tasa de interés practicada en ese mercado –a menos que el gobierno intervenga para “secar” el exceso de reservas–. El rol del Tesoro en ese juego es que, dada la demanda por reservas de los bancos privados, cualquier medida con relación al volumen y sentido del gasto/tributación determinados por el Tesoro afecta a la tasa de interés aplicada en el mercado interbancario. Así, hay un canal de comunicación entre la existencia y magnitud del déficit/superávit público y el movimiento de reservas por parte del Banco Central¹⁸.

Estadísticas básicas del Ecuador: política monetaria y fiscal en la bonanza y la crisis.

El presente apartado busca traer algo de evidencia empírica a los temas antes discutidos, y analizar con lentes heterodoxos una década de dolarización y correísmo en Ecuador. De este modo se identifica cómo la política fiscal –y no solo la monetaria-cambiaria– ha sido condicionada por la falta de una soberanía monetaria. Examinamos algunos indicadores económicos básicos, con especial relevancia los dos momentos antes señalados (ver los detalles en la Introducción), que coincidieron claramente con la trayectoria del correísmo: a) la bonanza petrolera, la política fiscal expansiva y la devaluación del dólar; y b) la disminución del precio del petróleo, la apreciación del dólar, el aumento de las tensiones políticas por el caso Odebrecht y el terremoto de 2016. Todos estos episodios afectaron al desempeño de la economía ecuatoriana entre 2014 y 2017.

Gráfico 1
Ecuador: Producto Interno Bruto, 2000-2016



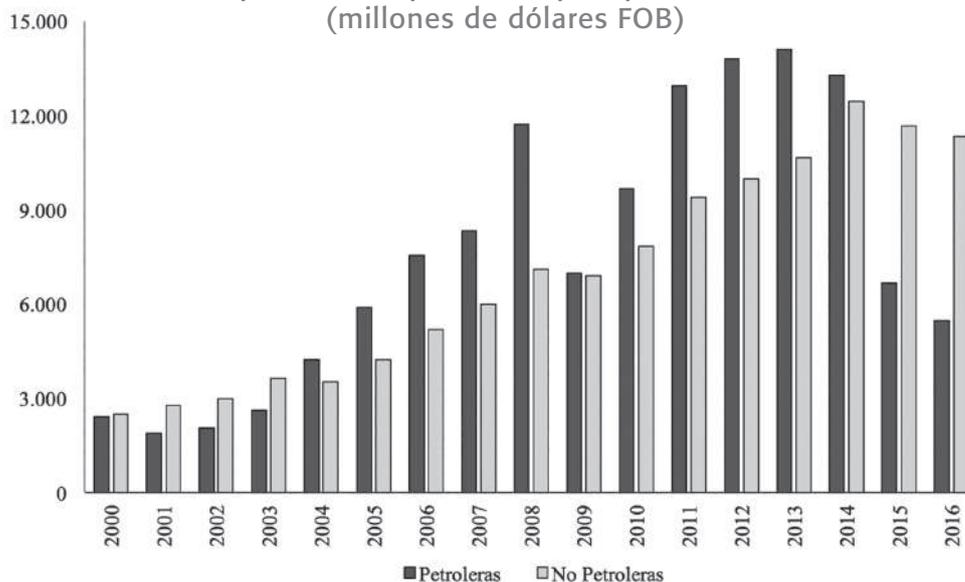
Nota: Eje izquierdo porcentajes; eje derecho miles de millones de dólares.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Ecuador (BCE).

El *boom* del precio del petróleo y el auge exportador explican parte de las elevadas tasas de crecimiento entre 2000-2014, con el paréntesis en el año de 2009 como resultado de la crisis internacional (ver gráfico 1). Sin embargo, la incapacidad del gobierno de Alianza País para articular una estrategia de desarrollo económico

alternativa amarró aún más la economía ecuatoriana al dinamismo del sector externo, sobre todo de las exportaciones petroleras. Como consecuencias, la caída del precio del petróleo en la segunda mitad de 2014 provocó que la tasa de crecimiento del PIB se redujera drásticamente, llegando a -1.5% en 2016.

Gráfico 2
Ecuador: exportaciones petroleras y no petroleras, 2000-2016
(millones de dólares FOB)

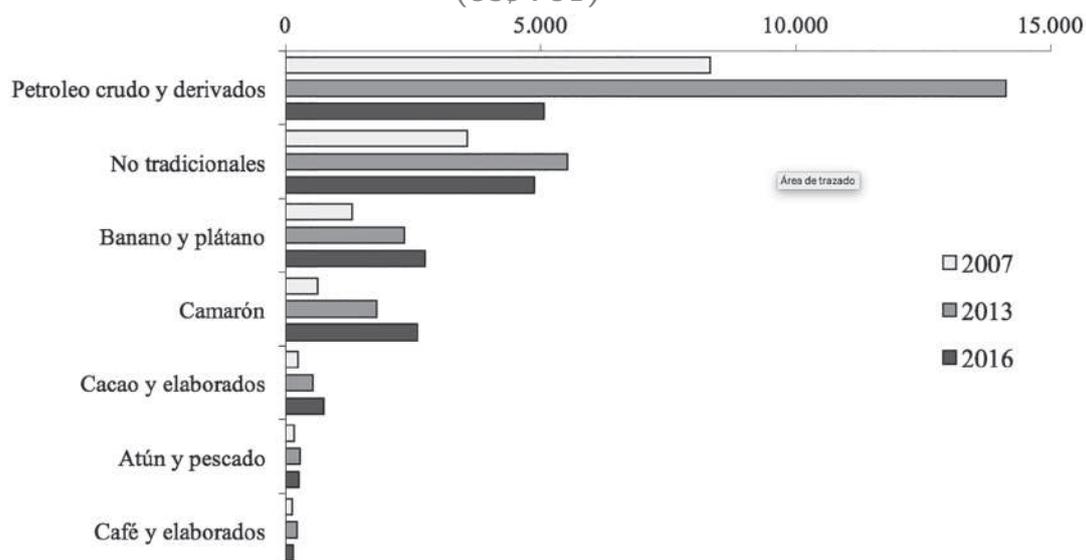


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Ecuador (BCE).

Así, las exportaciones petroleras descendieron de 14,107.4 millones de dólares en 2013, su máximo volumen en los últimos 16 años, a 5,459.1 millones en 2016. En tan solo tres años el valor total de las

exportaciones petroleras se contrajo en casi dos terceras partes, situándose en un valor similar al del año 2005 (véase gráfico 2).

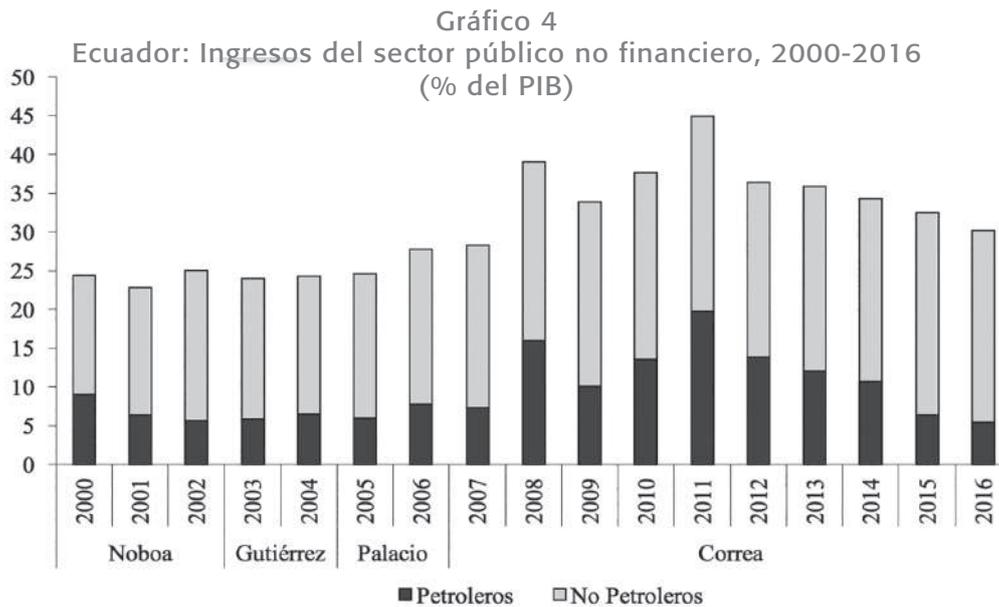
Gráfico 3
Ecuador: exportaciones por grupos de productos, entre 2007-2016
(US\$ FOB)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Ecuador (BCE).

Al continuar con el análisis del desempeño del sector externo, el gráfico 3 muestra las exportaciones ecuatorianas por grupos de productos entre 2007-2016. Nuevamente destaca el petróleo y sus derivados como el principal grupo de exportación. Sin embargo, luego del periodo de bonanza petrolera (2007-2013), como ya se mencionó anteriormente, se asistió a una de las contracciones más pronunciadas de este tipo de exportaciones (2016). En contraposición,

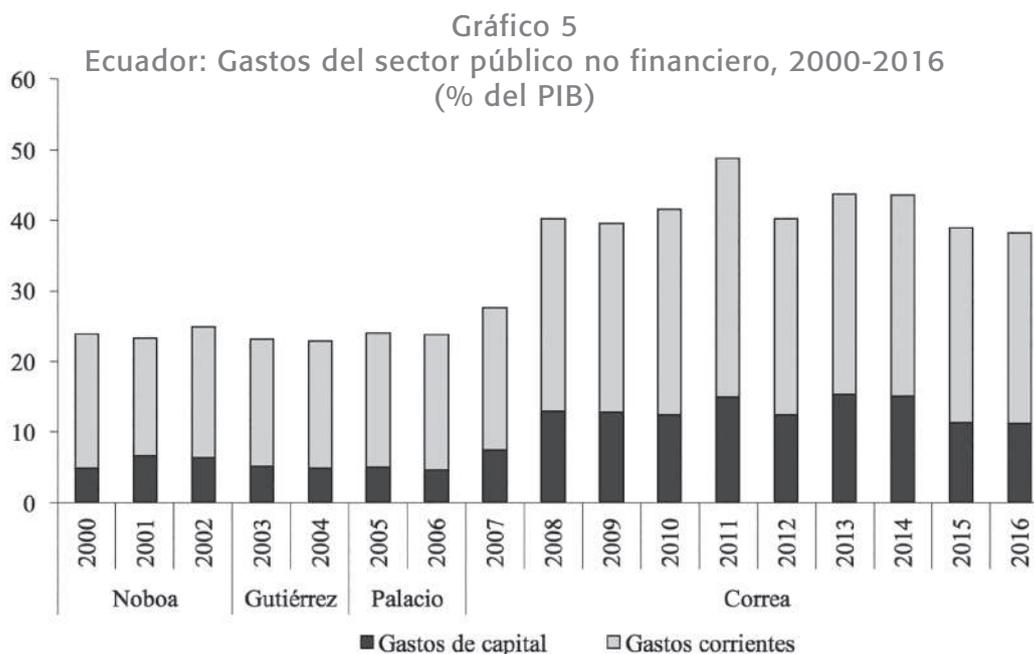
la mayoría del resto de productos de exportación tuvo una expansión sostenida en el mismo período, en algunos casos más que en otros. Tal fue el caso del cacao y elaborados, el camarón y el banano. En síntesis, la economía ecuatoriana bajo el correísmo siguió un comportamiento totalmente condicionado al movimiento cíclico dado por la dinámica de sus exportaciones.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Ecuador (BCE).

En cuanto a los ingresos totales del Sector Público No Financiero ecuatoriano (SPNF)¹⁹, también se observa, conforme al gráfico 4, dos diferentes tendencias: a) una etapa de ingresos crecientes entre 2000-2011, al pasar de cerca del 25% del PIB a casi el 45%; y b) una tendencia decreciente de 2011 a 2016, al contraerse los ingresos totales en alrededor de 15 puntos porcentuales (30% del PIB en 2016). Vale mencionar que los ingresos provenientes de las exportaciones petroleras y sus derivados se han visto disminuidos dramáticamente, al pasar del 19.8% del PIB en 2011 –el máximo histórico en lo que va de la dolarización– a 5.5% en 2016. A lo anterior habría que sumarle la eliminación de los fondos petroleros en el año 2009, luego de que se aprobara la Ley Orgánica

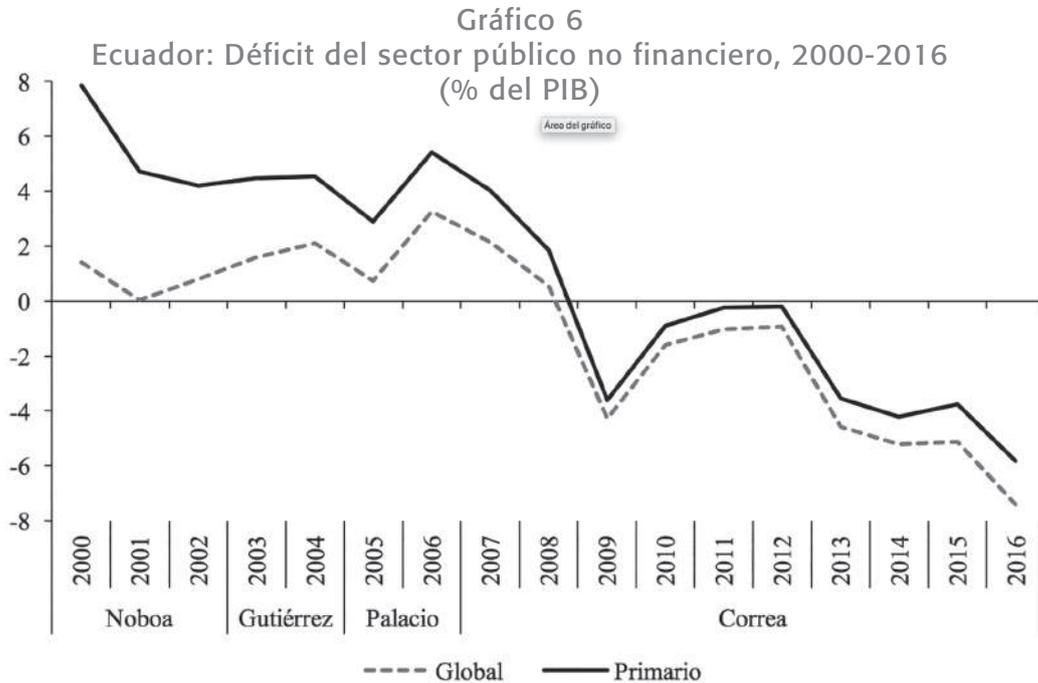
para la Recuperación del Uso Público de los Recursos Petroleros del Estado. En lo relativo a los ingresos no petroleros, también sufrieron una contracción, aunque más modesta, de 25.1% del PIB a 24.6% en igual periodo. Más específicamente, los ingresos tributarios derivados del impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto a la renta (IR) y el impuesto a los consumos especiales (ICE) se contrajeron de 6.4% del PIB a 5.5%, de 4.6% a 3.7% y de 0.9% a 0.8% respectivamente entre 2011-2016. Además, en el ámbito interno se destaca la inestabilidad económica-política del periodo de poscrisis y un amplio proceso de reformas, en particular en el manejo y la planificación de las finanzas públicas (BCE, 2010: 44-45).²⁰



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Ecuador (BCE).

Respecto de los gastos del sector público no financiero, se observa que fue precisamente durante la etapa correísta cuando los egresos totales alcanzaron su mayor expansión, oscilando en promedio en alrededor del 40% del PIB, lo que contrasta con el periodo previo

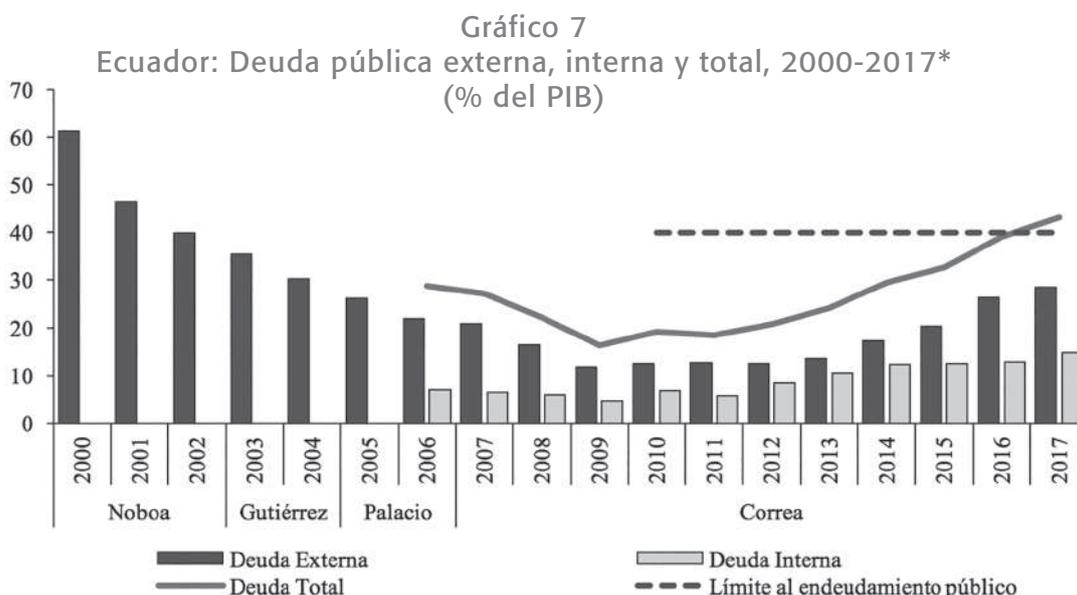
(2000-2006), cuando apenas representaban el 24% (véase gráfico 5). Los gastos corrientes y los de capital también respondieron a los dos momentos del ciclo del correísmo, ambos contrayéndose tras 2014.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Ecuador (BCE).

En este contexto, dos son las preocupaciones latentes dentro del financiamiento público del Ecuador: el elevado y constante desequilibrio fiscal (véase gráfico 6) y el endeudamiento público (véase gráfico 7). A lo largo del periodo 2000-2008, el resultado global del sector público no financiero registró un superávit global de entre 1% a 3% del PIB. Por su parte, el resultado primario osciló entre

8% y 2%. No obstante, desde 2007, ambos indicadores mostraban un deterioro de las cuentas públicas. Así, en el periodo 2009-2016 el país asistió a una etapa de déficit permanente, tanto global como primario. Tan solo en 2009 el déficit global alcanzó 4.3% del PIB, mientras que el primario fue de 3.6%. Al final de la bonanza petrolera el déficit global del sector público llegó a 7.4% del PIB (en 2016).



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador.

Nota: * Datos a diciembre de cada año, excepto 2017 que corresponde al mes de agosto.

En tanto, el endeudamiento público ha seguido una preocupante evolución ascendente desde 2009. De acuerdo con el gráfico 7, la deuda externa ecuatoriana disminuyó de 61.3% del PIB en 2000 a 11.8% en 2009, para luego aumentar hasta 28.4% en agosto de 2017. Por su parte, la deuda interna pasó de 7% del PIB en 2006 a 4.5% en 2009, para posteriormente registrar un 14.8% en agosto de 2017. De este modo, el endeudamiento público total llegó, en agosto de 2017, al 43.2% del PIB, sobrepasando el límite establecido en el artículo 124 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas del Ecuador (2010).²¹ De hecho, dicho límite al endeudamiento ya había sido establecido con anterioridad en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal del Ecuador (2002). Pese a poner énfasis en la reducción “permanente” de la deuda pública, el artículo señalaba también que “una vez alcanzado el 40% en la relación deuda/PIB, el nivel de endeudamiento público no podrá superar este límite o porcentaje”. De este modo, queda claro que el problema de la deuda se perfila nuevamente en el horizonte económico, político y social del Ecuador, quizá no de la misma forma que en el pasado, pero sí como una preocupación latente. Según Acosta y Cajas²², hay cuando menos cuatro puntos preocupantes que deberían considerarse: 1) el monto de la deuda pública externa del Ecuador respecto del PIB es uno de los más altos en Sudamérica; 2) en el actual contexto de la dolarización el incremento acelerado del endeudamiento externo e interno podría ser menos manejable; 3) crecimiento del déficit fiscal e incapacidad del gobierno para financiarlo mediante la generación de moneda propia; y 4) plazos muy cortos y elevadas tasas de interés en buena parte de la nueva deuda contratada.

Quisiéramos aclarar que no somos, en absoluto, defensores de las tesis ortodoxas que defienden a las “finanzas públicas equilibradas”. Según la lectura del MMT, bienvenido el déficit y el endeudamiento público en pro de perseguir el objetivo del pleno empleo, siempre y cuando hablemos de economías que cuentan con emisión soberana de moneda.²³ Históricamente, hay innumerables ejemplos que muestran que el desequilibrio fiscal y el aumento de la deuda pública son una mezcla bastante explosiva para economías dolarizadas.

Reflexiones finales.

El haikú de Juan José Tablada, poeta mexicano pionero en la poesía visual latinoamericana, que se desempeña de epígrafe de este trabajo, puede ser leído al menos de dos formas distintas. En una lectura se puede leer “Las nubes”, y luego de corrido los tres

versos de la columna de la derecha. Otra forma de leerlo es empezar con “Las nubes” y luego el primero verso de la derecha, de nuevo “Las nubes” y el segundo verso y repetir el mismo procedimiento terminando con el tercer verso. Semejante proceso de reinversión del objeto a partir del cambio de perspectiva de la mirada lo encontramos cuando se analiza el tema de la dolarización ecuatoriana.

El primer aspecto que inmediatamente salta a la vista del observador es la pérdida de instrumentos básicos de política monetaria y cambiaria, una vez que el país hipotecó su soberanía monetaria a la autoridad decisoria de la Federal Reserve (FED) estadounidense., abdicando del poderoso instrumento de política anticíclica que significa una banca central que funja como prestamista de última instancia²⁴. Sin embargo, si se cambia la mirada se revela otro aspecto menos intuitivo del verdadero *corsé* que implica mantenerse en un régimen monetario tan apretado como la dolarización formal: la acotación del margen de maniobra de la política fiscal. Además del carácter procíclico que el binomio dolarización-reprimarización impone a la política fiscal, hay otros elementos coyunturales que podrían restringir aún más el margen de maniobra de la acción gubernamental: a) el estancamiento económico mundial, que apenas va dando débiles señales de mejoría tras la Gran Recesión; b) la exacerbada disminución de los ingresos petroleros que, anclados a un modelo predominantemente extractivista, ha coadyuvado a una dinámica económica dependiente del sector externo; c) la contracción de los recursos públicos, los mismos que se ven reflejados en la disminución del gasto corriente y de capital, con mayor pronunciamiento para estos últimos; d) el abultado déficit fiscal y las cada vez menores opciones para financiarlo; e) un contexto de creciente deuda pública que no se ha visto acompañada de la generación de empleos de calidad; y f) las tensiones políticas poscrisis que solo se han profundizado tras la elección de Lenin Moreno.

Con la recuperación de la soberanía monetaria, los problemas antes mencionados no desaparecerían de la noche a la mañana. Sin embargo, con el mantenimiento de la dolarización formal, las posibilidades de que Ecuador pueda ingresar en un sendero de desarrollo nacional autónomo, con diversificación de la estructura productiva y la internalización de los centros de decisión, es prácticamente imposible. En ese sentido, Schuldt y Acosta²⁷ han lanzado una propuesta interesantísima para empezar a dar, en términos prácticos y de manera muy concreta, los primeros pasos para erigir una vía alternativa y de desconstrucción de la dolarización formal. El intrincado proceso de desdolarización ordenada de la economía ecuatoriana, en esa propuesta que merece ser

examinada con mucho más detenimiento, pasa por la implementación de un sistema bimonetario, en el cual convivirían, durante la transición a la nueva moneda, una moneda electrónica paralela –denominada por los autores de como “dólar ecuatoriano”– y el dólar estadounidense. El “dólar ecuatoriano” sería introducido en circulación gradualmente, primero como parte de la remuneración del Estado a estratos específicos de los servidores públicos.

En una síntesis muy apretada, serían necesarias al menos cinco grandes fases de instrumentación para implementar este programa de desdolarización: 1) fase de preparación y resolución de obstáculos políticos, legales y administrativos para echar a andar ese camino; 2) emisión inicial de la moneda electrónica o “dólares ecuatorianos” y su entrada en circulación; 3) etapa de creciente promoción del uso de la nueva moneda y posibles emisiones físicas de la misma; 4) reactivación económica impulsada por una política fiscal expansionista; y 5) última fase, en la cual se optaría por asumir definitivamente una moneda propia o mantener el bimonetarismo. Es con propuestas de esa naturaleza que se va rearmando el debate público sobre la posibilidad de construir una alternativa de desarrollo necesariamente comprometida con la justicia social. Infelizmente, retomar el signo monetario nacional quedó fuera del testamento del correísmo, y lo que pudiera haber sido su principal herencia jamás se asomó al espolio heredado.

Bibliografía:

- Acosta, A. y J. Cajas (2017). “La deuda eterna contrataca”, en La Línea de Fuego. Pensamiento Crítico, 27 de julio de 2017.
- Acosta, A. (2009). “Ecuador: ¿un país maniatado frente a la crisis?”, en *América Latina: respuestas frente a la crisis*, Proyecto Regional “La Crisis Económica Global y su impacto sobre América Latina”, Fundación Friedrich Ebert.
- _____ (2004). “Dolarización o desdolarización ¿Esa no es toda la cuestión!”, en Revista Iconos, No. 19, Flacso-Ecuador, Quito.
- _____ (2001). “El falso dilema de la dolarización”, en Nueva Sociedad, No. 172, marzo-abril.
- BCE (2010). *La economía ecuatoriana luego de 10 Años de Dolarización*. Dirección General de Estudios, Banco Central del Ecuador.
- Hilferding, R. (1963, [1910]). *El capital financiero*. Editorial Tecnos, Madrid.
- Keynes, J. M. (1996 [1930]). *Tratado del Dinero*. Ediciones Aosta, Madrid, España.
- Knapp, G. (1973 [1905]). *The State Theory of Money*. Augustus M. Kelley, New York.
- Lavoie, M. (2006). *Introduction to post-Keynesian economics*. Palgrave-Macmillan.
- Meireles, M. (2016). *Soberanía monetaria y alternativas de desarrollo: Enseñanzas de la dolarización ecuatoriana*. Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México.
- _____ (2015). “Moneda, desarrollo y pensamiento económico latinoamericano: lecturas heterodoxas”. Cuadernos PROLAM/USP-*Brazilian Journal of Latin American Studies*, v. 14, n. 26, Sao Paulo.
- Mendoza Méndez, E. (2013). “Dinero, política fiscal y estabilidad: ¿Es necesario el déficit fiscal?”. En *Ola Financiera*, 6 (15), México.
- Nersisyan, Y. y R. Wray, (2016). “Modern Money Theory and the facts of experience”, en *Cambridge Journal of Economics*, vol. 40, No. 6.
- Palley, Thomas (2013). “Money, fiscal policy, and interest rates: A critique of Modern Monetary Theory”, en Working Paper No. 109, Institute for Macroeconomics, Dusseldorf, Germany, January.
- Schuldt, J. y A. Acosta, (2016). “Hacia una «moneda electrónica paralela» para afrontar la crisis. ¿Por qué y cómo hacerlo?”, en *Revista Economía*, Vol. 68, No. 108 (noviembre 2016), Instituto Superior de Investigación y Posgrado (ISIP) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador, Quito.
- Tcherneva, Pavlina R. (2016). “Money, Power, and Monetary Regimes”, Working Paper No. 861, The Levy Economics Institute of Bard College.
- _____ (2008). “The Return of Fiscal Policy: Can the New Developments in the New Economic Consensus Be Reconciled with the Post-Keynesian View?”, Working Paper 539, The Levy Economics Institute of Bard College.
- Tymoigne, E. (2016). “Government monetary and fiscal operations: generalising the endogenous money approach”. *Cambridge Journal of Economics*, 40(5), 1317-1332.
- Wray, R. (2014). “From the State Theory of Money to Modern Money Theory: An Alternative to Economic Orthodoxy”, Working Paper 792, The Levy Economics Institute of Bard College.
- _____ (2006, [1998]). *El papel del dinero hoy: la clave del pleno empleo y la estabilidad de precios*. Facultad de Economía, UNAM, México.
- _____ (2006a). “El enfoque poskeynesiano del dinero”, en Piégay, P. y Rochon, L., *Teorías monetarias poskeynesianas*. Akal, Madrid.

Medios de comunicación:

- El Comercio, “22 reformas tributarias en casi una década en Ecuador”, 16 de noviembre de 2016.
- El Comercio, “El desempleo en Ecuador bajó al 4,4%, pero el subempleo creció al 21,4%”, 18 de abril de 2017.
- El Comercio, “La calidad del empleo sigue deteriorada en el Ecuador”, 19 de abril de 2017
- El Comercio, “La deuda pública agregada ya está en el 40,2% del PIB”, 25 de abril de 2017.

Notas:

- 1 Acosta, 2004, 2001.
- 2 Acosta, 2009. La *dolarización financiera*, o dolarización de hecho, se define por la preferencia en mantener los activos en títulos denominados en moneda fuerte, en el caso más común sería el dólar estadounidense, por parte de los agentes de algún sistema financiero nacional. La preferencia de los residentes de un determinado país en mantener parte de sus activos en dólares también es retratada en la literatura especializada como otra expresión de esa dolarización. Este fenómeno se distingue de lo que llamamos *dolarización formal*, también conocida como dolarización integral o dolarización oficial. En la dolarización formal existe la sustitución del signo monetario nacional –tanto en lo que dice respecto al papel moneda en circulación como a la unidad de cuenta de las transacciones comerciales y crediticias– por aquello que originalmente es emitido por un Estado-nación extranjero. En el ejemplo ecuatoriano hubo la sustitución del sucre por el dólar, emitido por Estados Unidos.
- 3 Meireles, 2016.
- 4 Tcherneva, 2016
- 5 Entre los autores poskeynesianos que adoptan el enfoque de las finanzas funcionales, revitalizando la idea de que para países con emisión soberana de moneda el déficit público puede potencializar la generación de pleno empleo, encontramos dos corrientes: a) la creación directa de empleo a través de programas del gobierno para asegurar la existencia de trabajo para todos; y b) medidas indirectas de política económica para estimular el aumento de la demanda agregada, el nivel de salarios y de consumo y, así, se provoque la recuperación económica y la generación de nuevos puestos de trabajo. Ver Mendoza, 2013; Tcherneva, 2008.
- 6 De manera rápida, puesto que ahondaremos en eso más adelante, la hipótesis de la *consolidación* versa justamente sobre la consolidación de las acciones entre Banco Central y Tesoro Nacional como expresión de un solo agente, o sea, del gobierno federal o gobierno central, dependiendo de la forma político-administrativa que tenga cada país.
- 7 En la literatura poskeynesiana, y en especial en la MMT, hay una clara diferenciación conceptual entre el término *dinero (money)*, *moneda (currency)* y “cosas del dinero” (*money things*), como son los billetes que componen el circulante (Wray, 2014). Sin embargo, aquí estamos usando los términos de manera indiscriminada como sinónimos, por una mera preferencia de estilo de lenguaje.
- 8 Meireles, 2015.
- 9 Lavoie, 2006.
- 10 Wray, 2006, 2006a.
- 11 Nersisyan y Wray, 2016.
- 12 En el mismo campo del poskeynesianismo, Thomas Palley, 2013, hace una crítica feroz a la concepción del dinero endógeno de la MMT. A pesar de la respuesta dada por parte de los autores de la MMT, el debate sigue abierto. Si vamos al campo marxista, el cuestionamiento a la tesis de Knapp (1973 [1905]), quien está como referencia básica conjuntamente con Keynes (1996 [1930]) en la lectura de la MMT, viene desde el propio Hilferding (1963, [1910]: 25).
- 13 Nersisyan y Wray, 2016, pp. 5-8.
- 14 Tcherneva, 2016, p. 15.
- 15 Tcherneva, 2016, pp. 19-20.
- 16 Tymoigne, 2016.
- 17 Tymoigne, 2016, p. 1318.
- 18 En una palabra: “el Tesoro participa activamente en la política monetaria para asegurar que la tasa de interés overnight del mercado interbancario siga en el nivel deseado, y el Banco Central interviene en las operaciones del presupuesto público para evitar sobresaltos en el mercado overnight”. Tymoigne, 2016, p. 1320. TdA.
- 19 El SPNF incluye el presupuesto del Gobierno Central, Empresas Públicas No Financieras y otras instituciones públicas no financieras.
- 20 Una nota recientemente publicada nos dice que en menos de una década se pusieron en marcha 22 reformas tributarias que generaron alrededor de 300 cambios para el contribuyente. Dichas reformas, de acuerdo con el Servicio de Rentas Internas del Ecuador (SRI), se sustentaron en “cumplir con los principios rectores del artículo 300 de la Constitución Política del Ecuador, que indica que la política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables”. Ver El Comercio, 16 de noviembre de 2016.
- 21 Según el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas del Ecuador (2010): “El monto total del saldo de la deuda pública [...], en ningún caso podrá sobrepasar el cuarenta por ciento (40%) del PIB”, salvo en casos excepcionales y previa aprobación de la Asamblea Nacional. No obstante, habría que mencionar que, en octubre de 2016, el aún presidente Correa, mediante Decreto Ejecutivo, modificó el límite legal de la deuda pública, según el cual ya no se medirá a partir “de la ‘deuda total’ sino de una ‘deuda pública consolidada’, entendida como aquella deuda que el sector público contrae exclusivamente con agentes fuera de éste”. Ver Acosta y Cajas, 2017; El Comercio, 25 de abril de 2017.
- 22 Acosta y Cajas, 2017.
- 23 Otro punto a ser considerado es, por ejemplo, que el aumento del endeudamiento público ecuatoriano no vino acompañado por la generación de empleo de calidad. Por un lado, la tasa de desempleo nacional pasó de 5.2% en septiembre de 2016 –nivel similar al registrado en diciembre de 2007, cuando era del 5%– a 4.1% en el mismo mes del presente año, esto según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador (INEC). Por otro lado, el denominado “empleo adecuado” se redujo de 40 a 38.5% entre el primer trimestre de 2016 y el de 2017. Pese a que podría parecer poco significativo, el 38.5% alcanzado en el primer trimestre de 2017 representa la tasa de “empleo adecuado” más baja desde diciembre de 2007. Además, la tasa de subempleo nacional creció de 17.1% en marzo de 2016 a 21.4% en igual mes del presente año. Ver El Comercio, 18 de abril de 2017 y 19 de abril de 2017.
- 24 Meireles, 2016
- 25 Schuldt y Acosta, 2016.