

# La política económica del gobierno de Lucio Gutiérrez

## Una perspectiva desde la economía política

Rafael Correa\*

### La imposibilidad de “ausencia de color”

¿Es posible evaluar la política económica del actual régimen en menos de tres meses de gestión? La respuesta es sí. Obviamente no en función de sus resultados, pero sí en función de la economía política que la respalda.

Las autoridades económicas han manifestado que el programa económico del actual gobierno no tiene “color” y responde exclusivamente a factores técnicos. Nada más absurdo que esto. La política económica es un campo netamente normativo de la economía, es decir, que responde a intereses y juicios de valor. Incluso si la política económica hiciese uso del análisis costo-beneficio, base de la toma de decisiones en economía, dicho análisis en el campo macroeconómico se enfrenta a al menos dos problemas:

a) Los costos y beneficios son difíciles de evaluar y frecuentemente se basan en valoraciones subjetivas. De esta forma, por ejemplo, el tener la estabilidad como objetivo prácticamente único -o al menos excluyente- de política, en detrimento de otros objetivos deseables como la generación de empleo y reactivación productiva, refleja tan solo la va-

loración de los hacedores de política y de los grupos a los cuales representan.

b) Los costos y beneficios recaen sobre diferentes actores. Incluso si objetivamente se pudiese establecer que los beneficios son mayores que los costos, éstos benefician o perjudican a diferentes grupos de agentes económicos. Es decir, si en aras de la estabilidad económica se congelan las pensiones de los jubilados y se prioriza el pago de la deuda, claramente existen ganadores y perdedores del programa económico, sin que esta elección de vencedores tenga nada que ver con la técnica, sino nuevamente con los juicios de valor de los hacedores de política.

### El color de la política económica del Presidente Gutiérrez

La política económica del actual régimen no tiene absolutamente nada nuevo y, por el contrario, es la más ortodoxa expresión de la corriente de pensamiento dominante en las últimas dos décadas en Latinoamérica. Así, la política económica simplemente trata de profundizar una estrategia de desarrollo que ni siquiera puede decirse que se agotó, pues en realidad nunca funcionó; estrategia que fue sintetizada desde mediados de los ochenta en el llamado “Consenso de Washington”. Pese a su generalizada aplicación en Latinoamérica, esta estrategia de desarrollo no ha proveído mayor crecimiento y, por el contrario, tan so-

---

\* Economista, Universidad San Francisco de Quito.

lo han convertido a Latinoamérica en la región más inequitativa del mundo.

Estos indeseables resultados son explicados en gran medida por los programas de ajuste ortodoxos como el propuesto en el caso ecuatoriano donde, mientras los impactos en cuanto a crecimiento en el mediano plazo son hipotéticos, los impactos inmediatos en cuanto a crecimiento y distribución del ingreso son negativos. Esta característica es claramente verificada en la Carta de Intención firmada con el FMI, en la cual, además del alza de los precios de las gasolinas y los servicios públicos, se compromete en forma explícita hasta el congelamiento de las pensiones jubilares para supuestamente -con el aval del FMI- lograr los tan necesitados flujos de inversiones y capitales para un crecimiento sostenido.

### El discurso de la debacle fiscal

Para justificar los drásticos, contractivos e inequitativos ajustes que se están realizando, se ha manejado el discurso de la debacle fiscal, discurso que también han hecho suyo los indígenas y los grupos sociales que participan del gobierno, y que no es nada nuevo en Latinoamérica. Desde la óptica del Consenso de Washington, todo empieza y termina con el problema fiscal. Para seguir con esa lógica en el caso ecuatoriano se presentaron cifras realmente dramáticas en cuanto al déficit fiscal, el cual se lo situó en 2000 millones de dólares, es decir, prácticamente un 30% del presupuesto y más del 7% del PIB<sup>1</sup>. Sin embargo, desde 2000 los resultados fiscales han sido bastante satisfactorios y muy superiores al promedio latinoamericano. De esta forma, en 2000 el resultado primario, es decir, el resultado antes del servicio de la deuda, superó el

1 Resulta curioso que, con este descomunal déficit, se ratifique a cuatro subsecretarios del anterior régimen. Por otro lado, cabe recordar que el mismo discurso de quiebra fiscal se manejó a mediados de 2002 para justificar la urgencia de la firma de un acuerdo con el FMI.

8% del PIB, y fue uno de los más altos del hemisferio occidental, fruto básicamente de la caída en términos de dólares de los salarios del sector público. En 2001 y 2002 estos resultados fueron del 4.7% y del 4.8%, y el resultado planificado para el 2003 es de 5.6% del PIB. Cabe indicar que el resultado primario es el mayor indicador de disciplina fiscal, puesto que el servicio de deuda son egresos no discrecionales.

Por otro lado, el resultado global del SPNF (Sector Público no Financiero)<sup>2</sup>, esto es, incluyendo los intereses de la deuda, pero no los nuevos desembolsos y amortizaciones, después de ser negativo durante prácticamente toda la década de los 90, alcanzó el 1.5% del PIB en 2000, 0.05% en 2001, 1.2% en 2002 y se espera un 2.3% en 2003. Este resultado es el más importante a nivel fiscal puesto que determina la *solvencia* del sector público. En efecto, si luego de pagar los intereses de la deuda queda un remanente, es posible disminuir el *nivel* de deuda.

¿Qué significa todo esto? Significa que el problema sigue siendo el servicio de la deuda pública, tanto externa cuanto interna. Ésta última se agravó en los tres años anteriores por el salvataje bancario, pero a pesar de ello, el problema del sector fiscal es básicamente de *financiamiento*, no de *solvencia*. El déficit se verifica una vez que tenemos que

2 Se refiere a las instituciones del Gobierno Central (no gobiernos seccionales) excluyendo las financieras: Banco Central, Banco de Fomento, Corporación Financiera Nacional, Banco del Estado (*N. del E.*).



Antonio Mena - Fuente: Diario Hoy

atender las *amortizaciones* de deuda, es decir, el llamado “resultado presupuestario”. Ciertamente, para un país sin acceso a los mercados crediticios internacionales una brecha de financiamiento sigue siendo un problema grave, pero lejos de la catástrofe que se nos quiere presentar<sup>3</sup>, y con voluntad de los organismos internacionales y capacidad de negociación de las autoridades ecuatorianas, el problema podría haber sido manejado minimizando la necesidad de imponer ajustes recesivos y desastrosos en cuanto a equidad.

¿Por qué, entonces, una política fiscal recesiva? El concepto de “disciplina” y “prudencia” fiscal que se está manejando es en realidad utilizar la política fiscal (PF) como el único mecanismo de ajuste en una economía dolarizada. Frente a los gravísimos desequilibrios externos que se están generando fruto del esquema monetario vigente, se intenta utilizar una PF contractiva para controlar demanda agregada y, de esta forma, el desequilibrio externo. Lamentablemente, pese al alto y costoso esfuerzo fiscal, las probabilidades de revertir el desequilibrio externo son prácticamente inexistentes, puesto que claramente no es un problema de *nivel* de demanda, sino de *estructura* de demanda, donde dada una inflación acumulada de más del 120% en dolarización, se requiere recuperar el tipo de cambio nominal para poder corregir los precios relativos y orientar la demanda hacia bienes nacionales.

Finalmente, cabe destacar que este discurso de “desastre fiscal” también fue utilizado en Argentina y en el Este Asiático -economías en ese entonces también con sistemas de tipo de cambio fijo- para justificar los ajustes fiscales recesivos y regresivos que se realizaron con el apoyo del FMI. Sin embargo, estas políticas contractivas empeoraron al sector real, exacerbaron tensiones sociales y, lejos de evi-

tar la crisis, la precipitaron. Como manifiesta Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía de 2001, “rara vez se restaura la confianza con políticas que dirigen a las economías a mayores depresiones” (Stiglitz 2002).

### ¿Son “culpables” los asalariados del sector público?

El argumento del incremento de los salarios públicos como principal causa del problema fiscal merece una consideración aparte, pues es la fiel representación de la economía política detrás de los ajustes. Esta particular economía política pretende pasar el peso de la crisis a los asalariados, mientras que se privilegian los rendimientos de capital y ni siquiera se menciona la corrección de precios relativos claramente distorsionados, tales como las tasas de interés.

La masa salarial del SPNF alcanzó 1690.5 millones de dólares en 1998, esto es, 7.3% del PIB. Debido a la crisis de 1999, esta masa salarial se reduce a 761 millones de dólares en el año 2000, esto es, un decrecimiento del 55%. Lo que se hizo en 2001 y 2002 fue tratar de *recuperar* los salarios del sector público. De esta forma, para 2001 dicha masa salarial se sitúa en 1169.3 millones de dólares, y para 2002 en 1824 millones de dólares, correspondiente al 7.47% del PIB, los mismos niveles pre-crisis. El propio Banco Mundial, manifiesta que “a pesar de los incrementos salariales significativos de marzo y mayo de ese año [2000], el salario básico de los empleados públicos equivalía a sólo la mitad de su valor de 1997 en el caso de los sueldos más bajos y a un tercio de los más altos. A comienzos del año 2002, los salarios subieron un 50 por ciento más y así se *restauró el poder adquisitivo perdido*, pero de todas maneras se incrementó el gasto público” (Banco Mundial 2002:328, énfasis añadido). En realidad, desde el punto de vista fiscal lo que sucede en ese lapso es que “se recupera la relación de los sueldos con los egresos fiscales, alcanzando el nivel de 1998 de 32%, relación que había ba-

3 De hecho, el déficit de 2000 millones que se presentó al país también estaba claramente exagerado, en una mal entendida “prudencia” fiscal. Hasta mediados de diciembre en el propio Ministerio de Economía y Finanzas se manejaba un déficit presupuestario de alrededor de 500 millones de dólares.

---

jado hasta 19.6% en el 2000” (ILDIS 2003:13-14).

De esta forma, el análisis simplista y escandalizador de un incremento del 56% en los salarios públicos en 2002, sin considerar su brutal caída en 1999 y 2000, es una verdad a medias que refleja ingenuidad extrema o deshonestidad intelectual. De hecho, entre 1998 y 2002 la masa salarial pública crece en términos nominales apenas un 7.9%, pese a que, por ejemplo, se incorporaron en ese lapso 8000 nuevos policías.

Finalmente, en la proforma presupuestaria de 2003 el rubro “gastos en personal” correspondientes a los sueldos y salarios del sector público se incrementan 286 millones con respecto del año anterior, por lo que señalar que este incremento es el causante del supuesto déficit fiscal es realmente una barbaridad<sup>4</sup>. En realidad, en otra muestra de la economía política detrás de la política económica, se pretende que los salarios públicos sean la variable de ajuste frente a la crisis, lo cual no es ético y ni siquiera técnico, pues habría que pensar en qué hubiese sucedido con el crecimiento en 2002 sin la inyección de 654.7 millones en la masa salarial pública<sup>5</sup>.

### La “política realista”

Uno de los argumentos más frecuentes, independientemente de si se está de acuerdo o no con la política económica, es que en las circunstancias actuales del Ecuador y del mundo no es posible tener una política soberana y es necesario someterse a las exigencias del sistema imperante.

Aunque ciertamente mientras más graves y urgentes son los problemas, menos alternativas de política existen en el corto plazo, es claro que siempre hay un margen de acción, el cual se amplía en el largo plazo para dar la posibilidad de construir un proyecto verdaderamente nacional. Ni siquiera se trata de ser

imaginativos, como frecuentemente se comenta, pues hay pocas cosas nuevas en economía. Se trata básicamente de tener la voluntad política y la capacidad técnica para aplicar medidas económicas, incluso de corto plazo, que obedezcan realmente a objetivos nacionales, y no sean tan solo el reflejo de las percepciones y conveniencias de los países y grupos dominantes.

El problema de la política económica del presidente Gutiérrez no es de ausencia de margen de acción. Como se manifestó en párrafos anteriores, deliberadamente se trata de

consolidar un modelo de desarrollo ya en crisis en el resto del mundo, rechazado abrumadoramente en las urnas, y que ha sido un fracaso en cuanto a eficiencia y equidad en América Latina. De hecho, la Carta de Intención firmada con el FMI contiene cláusulas realmente vergonzosas e incomprensibles desde el punto de vista técnico y hasta ético. Sin embargo, pareciera ser que dichos condicionamientos no fueron impuestos, sino entusiastamente aceptados e incluso sugeridos por el propio equipo económico del país. De esta forma, el Ministro de Economía ha manifes-

---

La política económica del actual régimen no tiene nada nuevo. Por el contrario, es la más ortodoxa expresión del pensamiento dominante en Latinoamérica. Trata de consolidar un modelo de desarrollo ya en crisis en el mundo, rechazado abrumadoramente en las urnas y que ha sido un fracaso en cuanto a eficiencia y equidad.



---

4 La Proforma Presupuestaria no incorpora todo el SPNE, por lo que las cifras de gasto en personal que ésta incluye son un poco menores que las del total del SPNE.

5 A diferencia del servicio de la deuda externa, el cual es un egreso contractivo puesto que son recursos que salen del flujo circular de la economía, el incremento de salarios permite dinamizar demanda agregada y con ello reactivar la economía.

tado que ellos mismos propusieron al FMI las condiciones de la Carta de Intención, con lo que se tendría que concluir que fue por iniciativa del equipo económico que se congelan pensiones a jubilados, se paralizan préstamos quirografarios, se prohíbe el uso de nuestro propio petróleo como alternativa de financiamiento e, incluso, se establecen cláusulas de contingencia en el servicio de la deuda... ¡a favor de los acreedores!<sup>6</sup>

### Algunas reflexiones finales

En el presente artículo hemos sostenido que la política económica es netamente normativa, y rechazado el argumento de que ésta obedece exclusivamente a imperativos técnicos. Incluso rechazamos el determinismo fatalista de que era lo único que se podía hacer. Se trata básicamente de *opciones* de política, que traducen las percepciones e intereses de los hacedores de política. Aunque es claro que no todo se puede hacer en economía, también es claro que no se tiene que hacer lo mismo de siempre y, más aún, lo mismo de lo peor.

Desde el punto de vista técnico, la política económica contractiva y regresiva que se está aplicando empeorará la situación del sector real de la economía, así como creará tensiones sociales que pueden tener muy graves consecuencias. De esta manera, la situación actual de la economía ecuatoriana aconseja tener una política fiscal, sino expansiva, al menos neutra. Por otro lado, desde el punto de vista distributivo no es admisible tener los ingresos de asalariados y jubilados como variables de ajuste. En este sentido, tenemos el caso muy cercano de Argentina, donde la aplicación de estas mismas políticas bajo la égida del FMI precipitaron su tragedia.

6 En efecto, en la Carta de Intención firmada con el FMI existen condiciones tan inverosímiles como la de pagar más deuda si los precios del petróleo superan a lo presupuestado, y reducir gastos sin tocar el servicio de la deuda si los precios están por debajo de lo presupuestado (FMI, 2003:4).

Por último, para aquellos ecuatorianos que aún no hemos perdido la capacidad de asombro, esta política económica contradice abiertamente los ofrecimientos de campaña y por lo que abrumadoramente el pueblo ecuatoriano se pronunció -y a su vez rechazó- en las urnas. De hecho, ciertas medidas, como el alza de las gasolinas, incluso constituyen un deliberado engaño frente a compromisos concretos. Esto, que prácticamente pasa desapercibido en nuestro medio, sería simplemente inadmisibles en un país desarrollado, y destruye lo que Robert Putnam de la Universidad de Harvard llama "capital social", es decir, los valores éticos dominantes en una sociedad y el grado de confianza que existe entre sus miembros. Y sin capital social, no hay política económica que funcione.

Marzo 2003.

### Bibliografía

- Banco Mundial, 2002, "Ecuador-Notas de Políticas: Una Propuesta para el Despeque Económico y Social", mimeo, Quito.
- Banco Central del Ecuador, 2003, "Informe al H. Congreso Nacional sobre la Proforma del Presupuesto del Gobierno Central y Límite de Endeudamiento Público para el Año 2003", Mimeo, Quito.
- FMI, 2003, "Ecuador: Memorando de Política Económica" en <http://www.minfinanzas.ec-gov.net/docs/monet01e.htm>, Washington.
- ILDIS, 2003, *Análisis de Coyuntura Económica 2002*, ILDIS, Quito.
- Kliksberg, Bernardo, 2003, "Más ética, más desarrollo", en Diario La Nación, edición del 21 de febrero de 2003, Buenos Aires.
- Ministerio de Economía y Finanzas, 2003, "Programa de Ordenamiento Económico y Desarrollo Humano", en <http://www.presidencia.gov.ec>, Quito.
- Ministerio de Economía y Finanzas, 2003, *Proforma del Presupuesto del Gobierno Central 2003*, Subsecretaría de Presupuestos, Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador, Quito.
- Stiglitz, Joseph, 2002, *Lessons From Argentina's Debaacle*, Straits Times.