

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/340983576>

Alternativa integral de medidas económicas ante el Covid 19 en Ecuador

Technical Report · April 2020

DOI: 10.13140/RG.2.2.26075.92960

CITATIONS

0

READS

332

3 authors:



Katuska King

Central University of Ecuador

10 PUBLICATIONS 1 CITATION

[SEE PROFILE](#)



Pablo Samaniego Ponce

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

11 PUBLICATIONS 30 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



Cesar Carranza Barona

Central University of Ecuador

7 PUBLICATIONS 30 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



La pertinencia de la oferta académica en los institutos de formación profesional a partir del análisis territorial de la estructura del empleo y de las titulaciones [View project](#)



Reconstrucción Histórico Conceptual de Economía Solidaria y Comunitaria en Ecuador [View project](#)

Alternativa integral de medidas económicas ante el Covid 19 en Ecuador¹

Hay una grieta en todo. Así es como entra la luz

Parafraseando a Leonard Cohen cuando el mundo y el Ecuador se encuentran sumergidos en la oscuridad y el caos, hay una grieta por donde entra la luz de un mañana mejor, **sin miedo** y con la certeza de que existen alternativas.

La escala de las acciones requeridas como consecuencia de la paralización provocada por la pandemia, necesita la **conducción del Estado**, pues la bondad, la caridad y la filantropía no bastan, menos aún manejos *ad hoc* que debilitan el sentido de lo público.

Por ello, y sin pretensiones pero sí con esperanza y convicción, se plantea esta alternativa integral de medidas económicas en respuesta a lo presentado a cuenta gotas por el gobierno de Lenin Moreno en cadenas nacionales de radiodifusión entre el 10 y 12 de abril de 2020 y luego enviado a través de dos marcos legales como económico urgentes al Legislativo la noche del 16 de abril de 2020. Esta alternativa considera las cifras de la presentación realizada por Richard Martínez (2020) a la Asamblea Nacional el 15 de abril así como el acuerdo de consentimiento a los tenedores de bonos presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2020) y aceptado el 17 del mismo mes.

En primer lugar, se debe aclarar que las vulnerabilidades de la economía ecuatoriana se originan en tres hechos: la dolarización, la desigualdad económica-social y las medidas económicas implementadas en los últimos años primordialmente a través de la inacción de la política pública, las pérdidas fiscales (gasto tributario), el debilitamiento de la planificación y la gestión del sector público, y la entrega de la billetera electrónica a la banca privada, entre otras.

En segundo lugar, una propuesta de política económica debe contemplar los cuatro sectores macroeconómicos: el externo, el financiero-monetario, el fiscal y el real. No se puede pensar que con medidas en uno solo de estos sectores se puede paliar la dramática situación actual y futura.

Con estos dos elementos en claro, esta alternativa propone cuatro objetivos principales:

- Atender prioritariamente la emergencia sanitaria por el Covid 19, que seguramente tendrá un rebrote, para prevenir muertes futuras. Esta emergencia sin duda cambiará las relaciones sociales y globales ulteriores.
- Evitar mayor desigualdad, destrucción de empleo y concentración económica.
- Impedir la ruptura del sistema financiero - monetario.
- Fortalecer las redes productivas locales, especialmente de las PYMES y la microempresa, en procura de cuidar la soberanía alimentaria y la capacidad productiva local.

Nuestras fortalezas como Ecuador son la **soberanía alimentaria**, la **soberanía energética**, la disponibilidad de recursos hídricos que permiten el **acceso al agua** y la **mega biodiversidad** presente en el territorio del país. Estas fortalezas deben ser preservadas porque representan

¹ Esta propuesta fue elaborada por Katuska King, Pablo Samaniego y César Carranza. Se retoman y adaptan ciertos planteamientos elaborados por Víctor Aguiar y Andrés Arauz. Se agradece la información proporcionada por Antonio Gaybor, Humberto González y Rosario Maldonado.

ingresos futuros, sobre todo el agua y la mega biodiversidad. Además apuntalan la soberanía alimentaria para evitar hambrunas.

También es preciso mencionar que dado el flujo circular de la economía y para superar las rigideces propias de la dolarización, se requiere atender de forma **urgente las necesidades de liquidez** para no romper la cadena de pagos y entrar en un colapso económico sin precedentes. A continuación se presentan las medidas de forma somera, el detalle de los cálculos no se incluye aquí para facilitar la lectura.

Sector externo

En un esquema de dolarización, la liquidez proviene del saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Por ello se requiere propiciar un saldo positivo de la balanza comercial y la repatriación de capitales en el exterior y evitar la emigración de nuevos propiciando la permanencia en el país de las divisas de las exportaciones y de los créditos contratados.

Esto se puede realizar a través del control de las entidades financieras por parte de la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, el Banco Central y el Servicio Nacional de Aduanas para evitar la subfacturación de exportaciones para dejar divisas afuera o la sobrevaloración de importaciones, estas últimas también se subvalúan para no pagar impuestos.

Como ya se mencionó, es crucial mantener **un saldo positivo en la balanza comercial** que facilite la liquidez interna y permita asegurar divisas para importaciones básicas para atender alimentación, salud y materias primas para producción nacional.

Las pocas divisas disponibles, en un escenario **sin ingresos temporales por exportaciones petroleras y con un precio extremadamente volátil**, serán para asegurar pocas importaciones de alimentos que no producimos, medicamentos y equipamiento básico principalmente. La mayoría de los sectores exportadores podrán seguir exportando pero habrá dificultades por la reducción de la demanda a escala global.

En este sentido, se deben impulsar medidas de defensa comercial a bienes agrícolas que se pueden producir localmente, los de consumo no necesarios en estos momentos y otros. La estimación de Martínez (2020, p. 16) de tener un déficit en cuenta corriente para el 2020 de **3.7 mil millones es totalmente incompatible con la situación actual**.

Es iluso pensar que con acuerdos comerciales, nuestras exportaciones van a aumentar, lo que incrementarían serían las importaciones y se requiere **un saldo comercial positivo** para facilitar liquidez interna y garantizar las importaciones antes mencionadas. En un escenario optimista, se podría tener **un saldo positivo de 2.1 mil millones de dólares y en un escenario más duro de 6.7 mil millones**. Con estos dos escenarios y asumiendo los supuestos de la balanza de servicios del Ministerio de Economía (2020, p. 16) se obtendría un **déficit en cuenta corriente de -1.8 mil millones de dólares** en el escenario positivo y en el más duro un **superávit de 2.9 mil millones de dólares**.

Sector monetario - financiero

La liquidez que se puede obtener del saldo positivo de cuenta corriente y de la repatriación de capitales debe ser canalizada a la economía y sobre todo a aquellas empresas que así lo requieran y no a las que tengan posibilidades de financiamiento alternativo.

Para asegurar la liquidez y solvencia del sistema bancario y cooperativo, se requieren **fondos y aportes de capital de los accionistas de bancos y las cooperativas** para garantizar la estabilidad del sistema financiero.

En línea con el sector externo y los escenarios planteados, en uno optimista se requiere **13 mil millones y en uno más duro 16 mil millones**. Esto implicaría inicialmente entre repatriación de capitales y utilización de líneas externas **por al menos 10 mil millones**, lo que ayudaría a reducir la presión a la salida de capitales a través del sistema financiero y mejoraría la confianza en el sistema.

También se puede incrementar el coeficiente de liquidez doméstica al 70% o 80% para garantizar que los nuevos aportes sirvan para aumentar la liquidez a través de nuevas colocaciones y no se vuelvan a invertir afuera.

Si los bancos hacen los aportes antes mencionados se podría reducir temporalmente el requerimiento mensual del Fondo de Liquidez con la condición de que las IFI's aumenten las colocaciones para capital de trabajo a empresas que tengan problemas de flujo de caja o las IFI's compren títulos de los flujos futuros de los activos públicos.

Mientras que un fideicomiso en manos privadas implica que parte de esos recursos se invertirán ineludiblemente en títulos y papeles bancarios dado el desarrollo actual del mercado de valores, lo que reduciría el aporte en capital de los accionistas de los bancos.

En este sector es importante incrementar el multiplicador monetario y bajar la preferencia de liquidez, para lo cual herramientas como la billetera electrónica del Banco Central que ya funcionaba, facilitaría la tarea, por lo que es necesario reactivarla.

En el sector real se detallan las líneas de financiamiento para capital de trabajo con ciertas especificidades.

Sector fiscal

Los ingresos en el 2020 se reducirán por el efecto de la reducción en el precio del petróleo y la reducción de ingresos tributarios por la menor actividad económica. El manejo de la deuda muestra claramente una falta de rumbo en este sector por parte del gobierno.

Existe un círculo perverso entre aumento del gasto tributario (incentivos tributarios) que ha venido minando los ingresos fiscales, aumentando el desfinanciamiento del gasto y empujando hacia un mayor endeudamiento. En este sector es donde se cuenta con la menor cantidad de información confiable² a la que se suma la volatilidad del precio del petróleo y los efectos de la economía real en la recaudación tributaria.

Pese a esto, se proponen escenarios que atiendan la emergencia en el corto y mediano plazo en la búsqueda de la sostenibilidad y espacio fiscal para la post pandemia.

- Ingresos

En la presentación de la situación fiscal de Martínez (2020, p. 11), se están omitiendo los 426 millones de dólares por el aumento en el porcentaje de las retenciones que empezó a regir a partir de abril (SRI, 2020). Las nuevas retenciones pueden ser cobradas a las actividades

² La última misión del FMI se retiró del país porque no se le proporcionó la información fiscal.

económicas que sí tengan liquidez en sectores de bajo impacto por el Covid 19 o también llamadas actividades esenciales.

Las medidas propuestas en la **Propuesta de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario** son insuficientes ya que aportarían solo 1.4 mil millones de dólares. Alternativamente se puede anticipar impuestos vía retenciones a ciertos sectores y posteriormente mejorar la progresividad del impuesto a la renta, incluido los dividendos y otros para **procurar mayor recaudación en impuestos directos**.

En el mediano plazo, al eliminar el gasto tributario en incentivos tributarios se generaría 1.9 mil millones de dólares y si se elimina todo el gasto tributario se puede obtener 5.1 mil millones de dólares sin considerar las pérdidas tributarias por la Ley de Simplicidad Tributaria.

También se debe mejorar la gestión en el cobro de las deudas tributarias así como las determinaciones por la contribución al patrimonio del año 2016.

- *Gastos*

El Banco Central podrá realizar un sobregiro al Ministerio de Economía Finanzas por el *estado de necesidad* (King, 2020) y que debe ser manejado en la Cuenta Única del Tesoro. Este sobregiro se registrará como un pasivo contra los flujos futuros del Banco del Pacífico, Corporación Nacional de Telecomunicaciones e Hidroeléctricas, **lo que implica no monetización o privatización de los activos del Estado**.

El gobierno está entregando un bono contingente de 60 dólares a los beneficiarios del BDH por dos meses y otro bono por falta de ingresos de 150 dólares. Estos bonos le costarían al Estado 260 millones de dólares (Martínez, 2020, p. 14). La canasta vital (cubre alimentación) costaba 507 dólares a diciembre 2019. Entregar 150 dólares implica entregar el 30% de la canasta, lo cual es insuficiente.

El grupo de hogares objetivo a recibir la renta básica debe estar compuesto por no asalariados ni patronos ni profesionales que para diciembre 2019 equivalía al 19.9% de los hogares, es decir 4'013.743 personas, una cifra similar a la que habla el gobierno de casi 4 millones.

Ante ello se plantea una renta básica en línea con el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo (1988) de la OIT. En un escenario optimista, se puede otorgar la restitución del 50% del ingreso que ya venían recibiendo en porcentajes escalonados por tres meses, lo que implicaría un presupuesto de 326 millones de dólares. En un escenario más duro se plantea entregar el 50% del costo de la canasta vital por tres meses, también en porcentajes escalonados, lo que equivale a un presupuesto total de 425 millones de dólares. Para ello se puede utilizar el presupuesto del Programa de Alimentación Escolar (80 millones de dólares) en la compra de canastas tal como se detalla en el sector real.

En cualquiera de los dos escenarios se debe entregar la renta básica con transferencia electrónica directa vía billetera electrónica para evitar aglomeraciones.

Parte de los recursos de retenciones deben financiar la renta básica y atender las líneas de financiamiento para necesidades de liquidez de las empresas con problemas de flujos de caja a través de la banca pública.

- *Deuda*

La “solicitud de consentimiento” o propuesta de reperfilamiento de la deuda externa remitida a los tenedores de bonos por el Ministerio de Finanzas el 8 de abril fue totalmente insuficiente en el tiempo acordado para aliviar en el pago de servicio de la deuda. La

propuesta para los tenedores de bonos consistió en una moratoria hasta agosto 2020, condicionado a un nuevo acuerdo con el FMI, con una reducción de intereses en el primer siguiente pago de 5 puntos base (0.5%) y un pago posterior adicional de 5 puntos base (0.5%) y con la imposibilidad de nuevos reperfilamientos (MEF, 2020).

Esta propuesta obviamente fue aceptada porque todas las condiciones estaban a favor de los acreedores y no presentaron nada nuevo. Por ejemplo, en Argentina, el eje de la propuesta está en la reducción de los intereses y casi ninguna condonación del capital.

Una propuesta sensata hubiese sido plantear el *estado de necesidad* y aplazar por al menos tres años el pago del capital e intereses y negociar una reducción o condonación en el pago de cualquiera de los dos.

Aquí está la verdadera economía política de a quién quieren beneficiar con los escuálidos recursos públicos que le queden al Estado. Aprobar reformas parche no solucionan el problema fiscal de fondo.

En el año 2020, según datos del MEF (2020, p. 12) el 31% de los ingresos anuales está comprometido como servicio de la deuda y en el 2021 prevén el 25%. El Ecuador vive un **círculo vicioso** en el endeudamiento externo. Han garantizado deuda por el 240% de los valores emitidos y han comprometido nuevos instrumentos de deuda, lo que hace que según Martínez (2020, p. 10) las necesidades de financiamiento para el 2020 **sean de 17,2 mil millones de dólares**.

La opción planteada por el gobierno es ganar espacio fiscal a través **de aplazar la deuda interna** (MEF, 2020, p. 20), reducir sustancialmente el gasto (1.8 mil millones de dólares solo en el 2020) y a la deuda externa **aplazarla solo cuatro meses**.

El gobierno habla de que va a dejar de pagar 811 millones de dólares, cuando en realidad solo lo posterga pero no habla de que anualmente **paga entre intereses y capital** 3.1 mil millones de dólares lo que podría haber reducido significativamente las necesidades de financiamiento para ganar espacio fiscal e impulsar una política fiscal sostenible.

El Estado no puede quedar reducido a fondos con reglas fiscales³ (**Propuesta de Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas**) que van a garantizar el pago de la deuda en beneficio de unos pocos tenedores de bonos. En este ámbito se requiere un refinanciamiento que realmente alivie la caja fiscal, no lo que acordaron.

Sector real

Como ya se mencionó lo que se debe buscar es evitar el rompimiento de la cadena de pagos, el aumento del desempleo y la convulsión social. Para ello, se pueden impulsar líneas de liquidez a empresas que así lo requieran, precautelando al trabajador así como al campo que es donde reside nuestra soberanía alimentaria.

- Liquidez a empresas que lo requieren

La necesidad imperiosa es proveer de liquidez a la economía a través del sistema financiero privado y público⁴ y diferenciar a las empresas que requieren apoyo de las que no,

³ Reglas que en estos momentos se han relajado incluso en la Unión Europea y en Chile.

⁴ Es indispensable que la liquidez se canalice a través de la banca pública que actúa de forma contracíclica a diferencia de la privada que es más procíclica.

condicionando al pago de impuestos y aportes patronales cuando las empresas si están en capacidad de hacerlo.

El Servicio de Rentas Internas y la Superintendencia de Compañías pueden identificar a aquellas empresas cuyos accionistas mantengan recursos afuera, especialmente a través de paraísos fiscales y por tanto, permite identificar las empresas que no requieren crédito. Este listado debe facilitar la colocación de créditos para capital de trabajo por parte de la banca privada y pública sobre la base del manejo de la transparencia y **la verdadera rendición de cuentas** que no quiere decir una junta de los “notables” (Hurtado, 1993, p. 160) como cuando no había sufragio.

Además la Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria deben velar por prohibir créditos vinculados que beneficien a empresas relacionadas a los mismos bancos y cooperativas o la concentración de cartera en pocas empresas con liquidez.

Las empresas podrían acceder a recursos de liquidez siempre cuando no sean empresas multinacionales o empresas públicas extranjeras pues ellas pueden obtener financiamiento del exterior, las industrias nacionales cuyos accionistas no tengan recursos afuera. Las PYMES obtendrán financiamiento a través de la CFN y, las microempresas y pequeños agricultores a través de BanEcuador con la misma condición que los dueños no tengan recursos afuera.

En el caso de empresas que tengan recursos en el exterior y requieran aporte adicional, podrían obtener capital de trabajo con un aporte tripartito: 30% de la banca y 30% de líneas de segundo piso de lo que traen para de esta forma mantener un riesgo compartido y evitar fraudes corporativos. A mayor repatriación y porcentaje de necesidad de liquidez menor costo de financiamiento.

- Laboral

En los temas laborales, promover acuerdos entre privados es solicitar el retiro del Estado en la relación tripartita que cargará sus tintas contra los empleados, lo cual es totalmente contraproducente. Si las empresas se acogen a la recepción de recursos de liquidez antes mencionados **deben comprometerse a no despedir a sus empleados**.

La expresión gubernamental: “la legalidad ha superado a la realidad” puede generar enorme convulsión social y tanto en la coyuntura como en el mediano plazo se requiere “solidaridad estructural” que eviten muertes y permitan reconstruir el tejido social.

El salario de los trabajadores no se puede convertir en la variable de ajuste que mantenga el esquema monetario.

- Campo

Se debe poner especial atención para evitar la propagación del Covid 19 en el campo y cuidar a la población campesina y agricultores. No solo que es indispensable mantener el empleo en el campo, sino también **garantizar la producción agrícola**. Para ello se requiere un trabajo con los GAD's provinciales y municipales para acortar las cadenas de intermediación en los mercados y garantizar políticas de precios que no desalienten al productor para la siembra y cosecha de este y los siguientes ciclos; así mismo, se debe fortalecer los circuitos económicos solidarios, para facilitar el encuentro entre productores y consumidores.

En estas políticas de precios, se debe poner especial atención al control de la especulación en grandes cadenas monopólicas y sobre todo a evitar que suban los precios y se le pague menos al productor.

En el ámbito agrícola, tenemos posibilidades de exportar excedentes agrícolas y para ello se deben considerar nuevas normas sanitarias asociadas al Covid 19.

Los gobiernos seccionales deben apoyar, ampliar y articular las iniciativas de las organizaciones de la economía social y solidaria (ESS) y de agroecología para la elaboración de “canastas solidarias” de alimentos las cuales están siendo entregadas directamente en las casas de las familias que las adquieren, contribuyendo a la iniciativa de “quédate en casa”, o que son comercializadas en las ferias agroecológicas que continúan operando. Para el efecto, los GAD’s pueden poner a disposición de las organizaciones de ESS los centros de acopio y redes logísticas que disponen, y ampliar las plataformas virtuales que ofertan los productos de la economía solidaria.

El Ministerio de Educación ha dispuesto el retraso del inicio de clases en el régimen costa y que las clases en el régimen sierra se las realicen de manera virtual; en este contexto, no tiene sentido el Programa de Alimentación Escolar. Los recursos de este programa, que tradicionalmente se han destinado para la compra de productos industrializados de grandes empresas de alimentos, deben ser reorientados hacia la economía campesina y las organizaciones de ESS y pueden ser entregados como parte de la renta básica en especie.

Conclusiones

El Ecuador requiere atender la emergencia sanitaria con un manejo macroeconómico que considere todos los sectores, tomar decisiones sobre las necesidades de liquidez y evitar que se rompa la cadena de pagos de la economía bajo ciertas condiciones y exclusiones.

De vuelta a nuestras fortalezas, es indispensable mantener y cuidar la soberanía alimentaria así como comprender los servicios prestados por ecosistemas sanos. La biodiversidad existente en el Ecuador es nuestro mayor activo para preservar. Costanza et al. (1997) cuantificaron los servicios mundiales de los ecosistemas en 1.8 veces el valor del PIB mundial con una estimación de mínima, por lo que como país tenemos grandes activos a proteger.

Finalmente, en un contexto de polarización, la confianza se vuelve en otro activo indispensable y tal como menciona Milanovic (2020) el mayor riesgo pandémico es el colapso social.

Referencias

- Costanza, R., D’Arge, R., De Groot, R., Farber, S., Belt, D. G. ; S. F. ; M. G. ; B. H. ; K. L. ; S. N. ; R. V. O. ; J. P. ; R. G. R. ; P. S. ; M. V. D., Grasso, M., Hannon, B., Limburg, K., Naeem, S., O’Neill, R., Paruelo, J., Raskin, R. G., Sutton, P., & Van Den Belt, M. (1997). The value of the world’s ecosystem services and natural capital. *Nature*, 387(6630), 253. <https://doi.org/10.1038/387253a0>
- Hurtado, O. (1993). *El poder político en el Ecuador* (9na ed.). Planeta.
- King, K. (2020, marzo 24). *El pago de los Bonos 2020*. <https://www.katiuskaking.com/2020/03/24/el-pago-de-los-bonos-2020/>

Documento de trabajo v 1
“Macroeconomía inclusiva, más allá de los dogmas”

- Martínez, R. (2020, abril 15). *Ecuador frente al COVID-19*. Comparecencia, Asamblea Nacional.
- MEF, M. (2020, abril 13). *Investor Presentation Republic of Ecuador*.
- Milanovic, B. (2020, marzo 19). The Real Pandemic Danger Is Social Collapse. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-03-19/real-pandemic-danger-social-collapse>
- Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 168 (1988). https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C168
- SRI. (2020). *Boletín 019—Cambio en el % de retención de impuesto a la renta busca generar mayor flujo de ingresos* (Boletín N.º 19). Servicio de Rentas Internas. <https://www.sri.gob.ec/web/guest/boletines-2020>