

## CARTA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

### Foro por una Economía Progresista

Señor Presidente:

Tal como usted ha señalado en varias ocasiones, el diálogo es un poderoso instrumento para encontrar soluciones colectivas a los diversos desafíos que tenemos como país. Desde esa perspectiva, consideramos como una responsabilidad ética con la Patria presentar varios planteamientos referentes al modelo económico del país, que sirvan como insumos para la construcción de propuestas sólidas y efectivas, coherentes con los principios de Montecristi y que, a la vez, expresan la posición de muchos ciudadanos que apostamos por consolidar un esquema económico próspero, justo, equitativo, solidario y que ubique a las y los ecuatorianos por sobre los intereses del mercado y del capital.

En el año 2008, con la aprobación de la Constitución de Montecristi por parte del 63% de la población, Ecuador suscribió un nuevo pacto de convivencia ciudadana. Este pacto representa un quiebre con el modelo económico de corte neoliberal anterior, pues otorgó al Estado la responsabilidad de dirigir el régimen de desarrollo (Art. 275, 276, 277) así como de velar por los “*equilibrios monetarios en la balanza de pagos*” en favor de la estabilidad económica (Art. 302). En definitiva, el Estado tiene la función de planificar el desarrollo económico y social articulado a través del Plan Nacional de Desarrollo.

Este nuevo acuerdo social, nació como respuesta al rotundo fracaso del modelo anterior que en su implementación se fundamentaba en una visión neoliberal de la economía. Este modelo debilitó al Estado, lo volvió funcional a los intereses de la élite y priorizó la idea de que los mercados por sí solos pueden conducir al bienestar de la sociedad, reproduciendo así un régimen de producción rentista y excluyente, regido por poderes de facto, que no hizo más que hundirnos en una economía del desastre social, como bien recordamos.

Volver la vista a las políticas que buscan reducir drásticamente la participación del Estado sería retornar a un sistema que sumió al país en una profunda crisis, a su población en la pobreza, intensificó la desigualdad, entregó la soberanía de los recursos naturales y legitimó una democracia aparente a espaldas de los ciudadanos. A pesar del ataque que hoy vive el Estado, en el cual siempre cabe espacio para hacer correctivos de manera frontal y decidida, sin temor a equivocarnos podemos garantizar que un Estado fuerte es parte de la solución y no del problema.

Bajo estas premisas, Señor Presidente, nos permitimos compartir las siguientes reflexiones:

#### **1. UN ESTADO FUERTE ES PARTE DE LA SOLUCIÓN, NO DEL PROBLEMA**

Aquellos países con mejores niveles de vida, medidos con el índice de desarrollo humano de la ONU, son los que muestran justamente una mayor participación del Estado en varios ámbitos, con un mayor gasto público respecto al PIB (ver anexo 1) e instituciones fuertes e inclusivas. Así mismo, aquellos países que han logrado transformar su senda de desarrollo como Reino Unido, Alemania, Estados Unidos, Japón, Corea del Sur, Singapur, o China, han fundamentado en un Estado fuerte su estrategia de desarrollo. La idea del Estado de Bienestar no es nueva, es la que

ha llevado a varios países del mundo a mejorar sus niveles de vida, y para esto se necesita fortalecer al Estado, no debilitarlo.

La libertad no está asociada a la ausencia o debilitamiento del Estado. La verdadera libertad se consigue cuando existe igualdad de oportunidades y la evidencia histórica internacional muestra que es el Estado el único que puede garantizar dicha igualdad para que los ciudadanos puedan ejercer una verdadera libertad.

El Ecuador no ha sido ajeno a la importancia del Estado en el desarrollo. Al menos desde los años 60 se observa que la economía tiene mejor desempeño y crecimiento cuando el gasto público tiene una mayor participación. Es de suma importancia recordar que el gasto público es el ingreso de los hogares y las empresas. Es decir, todo el gasto público termina en las manos del sector privado; por lo tanto, reducir el gasto público significa también reducir el ingreso del sector privado, lo cual a su vez redundaría en menor actividad económica.

Desde una perspectiva histórica, los esfuerzos por construir un Estado fuerte, han formado parte sustancial de la construcción del Estado nacional en diversos momentos. Gracias a esos esfuerzos se logró la modernización del país, la atención a los sectores populares y excluidos, la ampliación de servicios públicos e incluso la superación de viejas condiciones oligárquicas.

El fortalecimiento del Estado ha sido un proceso ligado a los esfuerzos por crear sociedades más justas y equitativas en varios países del mundo. El Estado tiene el deber de proveer servicios claves como salud, atención médica, seguridad social, pensiones, educación, justicia, entre otros. Estos servicios distinguen y forman parte de una visión progresista sobre la sociedad para lo cual se requieren gastos e inversiones que exigen una importante y eficiente participación del Estado.

Los problemas que atraviesa Ecuador no son fruto del tamaño del Estado, como con vehemencia y pocos elementos empíricos posicionan algunos sectores. Existe abundante evidencia que demuestra que los ciclos económicos de América Latina y del Ecuador están influenciados por las condiciones externas de los mercados de materias primas o *commodities*. Aún somos altamente dependientes del precio del petróleo y esto ha condicionado históricamente el ciclo económico en el país y la región.

Nos preocupa sobremanera cómo algunos grupos empresariales, medios de comunicación y los analistas económicos de larga tradición neoliberal intentan posicionar el supuesto “desbordado tamaño del Estado”. Rechazamos enfáticamente que el Estado sea el problema y las falacias vertidas sobre éste. En definitiva, buscan esconder una posición ideológica de clase, atrás de un supuesto argumento “técnico”. Volver la vista a la reducción del Estado y mayor libertad del mercado no es una vía responsable e históricamente siempre ha sido un fracaso. América Latina en los años 90, Ecuador en la misma década, y en la actualidad algunos países del sur de Europa, son muestras históricas y presentes del fracaso de este tipo de políticas, que en su momento se erigieron bajo el lema del Consenso de Washington, fracaso que tiene rostro humano pues lo que logran son verdaderas economías del desastre social.

## 2. EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO

Somos conscientes que una economía pequeña, abierta al mundo, con un déficit estructural de cuenta corriente y sin soberanía monetaria no puede mantener significativos y permanentes déficits fiscales. La modulación del déficit debe ser gradual y la reducción del gasto público no es la única vía. Si bien siempre es posible lograr más eficiencia en el gasto, y se lo debe hacer, es de suma importancia no caer en el facilismo de la contracción de salarios o disminución de empleados públicos, reducción de compras a proveedores del Estado y reducción de la inversión, pues, como ya se explicó, esto conllevará a una depresión de la demanda agregada y consecuentemente a la vulnerabilidad económica.

Una vía alternativa para moderar el déficit es volver aún más eficiente la recaudación tributaria y profundizar el sistema tributario justo y progresivo, acompañado de la optimización y simplificación de sus procesos. Un Estado de derechos para toda la población, que tenga como sujeto y fin al ser humano y su bienestar, precisa de recaudación tributaria. Es inconsistente y falaz pretender un Estado de derechos con menos impuestos, en una economía con grandes brechas sociales, ya que esta responsabilidad irrenunciable del Estado requiere de financiamiento permanente.

El Ecuador no es un país de altos impuestos. Una revisión objetiva del tema requiere al menos una comparación con otros países. Como se observa en el anexo 2, en materia impositiva Ecuador se encuentra levemente por debajo del promedio de América Latina y aún más frente a países de la OECD que, dicho sea de paso, son los que exhiben los mejores índices de desarrollo humano. Por ende, creemos que sí es posible un sistema tributario más justo y progresivo donde las rentas altas contribuyan más, y donde a la par los servicios que se financian con dichos ingresos sean cada vez de mejor calidad.

El verdadero problema en Ecuador no es la contribución tributaria que el sistema exige, el verdadero problema se llama evasión y elusión tributarias. Parte de cualquier pacto por mejorar el sistema tributario debe apuntar a la lucha infranqueable contra este gran mal que no es particular del Ecuador.

La tercera vía será buscar financiamiento. A este propósito, es de suma importancia distinguir entre financiamiento externo e interno. El financiamiento externo no puede ser permanente, pues el repago de estas obligaciones implica salida de divisas, lo cual afecta directamente a las reservas internacionales, poniendo en riesgo la solidez del sistema de dolarización. Es imprescindible buscar fuentes de financiamiento más baratas y con mayores plazos, que no impliquen salidas dramáticas de divisas. Por su parte, el financiamiento interno, que si bien no afecta de manera directa las reservas internacionales, debe manejarse considerando su sostenibilidad de mediano y largo plazo, y de tal suerte que no se afecte la posición de los acreedores y la calidad de sus activos.

Por lo expuesto, señor Presidente, es posible una regulación gradual del déficit sin reducir drásticamente el gasto (y conteniendo su crecimiento), con una profundización de un sistema tributario justo, eficiente, solidario y progresivo; y, con un manejo beneficioso del financiamiento para el país.

### **3. SOSTENIBILIDAD DE LA DOLARIZACIÓN**

La estabilidad económica en nuestro país se asienta, en gran medida, en la sostenibilidad de la dolarización. Para ello es fundamental favorecer el ingreso de divisas, propender a su circulación y uso eficiente, y cuidar su salida excesiva o innecesaria. Adicionalmente, es de suma importancia tener un banco central activo que trabaje articuladamente con las políticas públicas nacionales en beneficio del país. La ortodoxia económica hace, peligrosamente, caso omiso de la necesidad de esta administración integral del esquema monetario del país y de la necesidad de contar con bancos centrales activos que contribuyan a la estabilidad económica y al progreso.

Las reservas internacionales son de suma importancia para el mantenimiento de la dolarización, pues con éstas se realizan los giros al exterior (pagos de importaciones públicas y privadas, de deuda externa, y transferencias) y además sirven para satisfacer la demanda interna de efectivo. Por ello, observamos, con mucha preocupación, el desbordado incremento que han tenido las importaciones en los últimos meses del año. Este patrón es insostenible y es necesario implementar, de manera urgente, medidas que de inmediato controlen el exacerbado crecimiento de las importaciones, pues de lo contrario esta situación se convertirá en una seria amenaza al sistema de dolarización en el corto plazo.

También es importante fortalecer y promover todos los medios de pagos electrónicos, ya que contribuyen a reducir la demanda de efectivo y aumentan la eficiencia en el uso y circulación de la liquidez. Ante esto, es indispensable que, para todos los operadores de dichos medios de pago digitales, se definan tarifas muy bajas para la provisión del servicio a los ciudadanos, de tal suerte que su uso sea el más inclusivo y se logre reducir al máximo la demanda de efectivo.

El fortalecimiento de la dolarización, sin embargo, pasa fundamentalmente por tener ingresos estables y crecientes de divisas. Esto se puede lograr por tres vías: las exportaciones, la inversión extranjera y el financiamiento externo. Si bien es imprescindible fomentar las exportaciones, también es necesario implementar medidas que incentiven la traída de divisas por parte del sector exportador. De nada servirá, a efectos de fortalecer las reservas internacionales, que aumenten las exportaciones pero que las divisas se queden fuera del país. En lo que compete a la inversión extranjera directa, es importante generar medidas que la atraigan. Sin embargo, hay que estar conscientes de que ésta se cristalizará, de ser el caso, solamente en el mediano y largo plazo. A su vez, la inversión extranjera, como lo dice la CEPAL, no es una fuente gratuita de recursos; en el mediano plazo existe una salida importante de repatriación de utilidades que abre un debate grande sobre sus beneficios en países en desarrollo. En una economía como la nuestra, inversión extranjera que genere exportaciones y el repago de utilidades futuras será sin duda la mejor salida.

Tanto el fomento a las exportaciones como a la inversión extranjera directa fortalecen las reservas internacionales en el mediano y largo plazo. Sin embargo, es necesario implementar medidas que las fortalezcan en el corto plazo.

El financiamiento externo, por su parte, si bien es una fuente inmediata de divisas para las reservas, a la larga, si no se usa en iniciativas que generen divisas, produce nuevas presiones en la economía cuando debe repagarse, afectando las reservas internacionales. El Ecuador y América Latina tienen varias experiencias, poco gratas, sobre las implicaciones del creciente endeudamiento externo.

#### **4. LA IMPORTANCIA DE LA PRODUCCIÓN Y EL EMPLEO**

La finalidad última de un modelo de economía social y solidaria, como lo estableció la Constitución de Montecristi, siempre será el fortalecimiento del sector real, con más producción y más trabajo digno. Un Estado débil y un régimen tributario de bajos impuestos no es el camino para lograrlo.

Es necesario reconocer, señor Presidente, que la generación de empleo digno y el aumento de la producción es posible cuando existe una demanda interna fuerte, que consuma los bienes y servicios producidos por el sector privado. En este sentido, el rol del Estado a través del gasto en inversión (obras y servicios) y el gasto corriente (sueldos dignos) es indispensable para mantener una economía en constante movimiento en el corto plazo, que debe ser complementado con el impulso al sector exportador para el mediano y largo plazos.

Lo anterior no significa que es únicamente el sector público el responsable de incrementar la producción y el trabajo. El sector privado juega un rol imprescindible al respecto.

A las políticas de demanda es necesario complementarlas con políticas de oferta para una simbiosis exitosa que tenga resultados en el sector real. El sistema financiero en general, a través del crédito, es actor clave para la dinamización del sector privado y de la economía. Cabe preguntar ¿es el actual nivel de tasas de interés un promotor del crecimiento y el emprendimiento en Ecuador? Podemos decir que no y vemos con preocupación que este tema no forma parte de las propuestas de los gremios empresariales y bancarios.

En este sentido, es de suma importancia revisar a la baja las tasas de interés existentes en nuestro país y en general los costos del financiamiento. Tenemos tasas de interés que resultan exorbitantes para una economía dolarizada. La decisión de invertir pasa por una decisión de endeudarse, ya que son muy pocos los agentes que pueden invertir sin necesidad de créditos; y para que pueda existir la decisión de endeudarse es necesario contar con tasas de interés, costos de financiamiento y acceso razonables. Aquí también es de fundamental importancia que la banca pública y las cooperativas, mutualistas y cajas y bancos comunales reciban el impulso necesario para que tengan un rol más activo.

La política productiva debe orientarse, con especial atención, a la micro, pequeña y mediana empresa, así como a los actores de la economía popular solidaria y a todos los emprendimientos, pues es allí donde se genera la mayor cantidad de trabajo. La concentración del mercado, al igual que las tasas de interés excesivas, son fuerzas que impiden los nuevos emprendimientos y restringen la producción y el empleo. Distribuir y democratizar los canales de comercialización de la

producción, así como la desconcentración de los mercados, son pasos indispensables en la transformación de la matriz productiva del Ecuador.

La construcción de una sociedad con mejores condiciones de vida y de trabajo solo es posible si a los instrumentos del manejo económico acompañan claras y firmes políticas sociales, en las que el Estado vuelve a jugar un papel rector. Es imprescindible reducir las brechas sociales (en salud, educación, servicios básicos y seguridad social), así como crear empleo y al mismo tiempo protegerlo y garantizarlo. En tal virtud se impone desarrollar políticas que preserven y amplíen derechos a todo tipo de modalidades y formas del trabajo.

No cabe que el régimen laboral solo sea visualizado en función de los costos de producción y los intereses de algunas élites empresariales. Son inadmisibles las fórmulas destinadas a la precarización, la flexibilidad laboral o la flexiseguridad en el empleo, que aseguran rentabilidades al capital y perjudican a los seres humanos que trabajan. Hay suficientes respaldos teóricos y experiencias sociales en América Latina y Ecuador que demuestran la degradación del trabajo con sistemas que vulneran su protección en derechos.

Por todo lo aquí expuesto, Señor Presidente, creemos que la vía de los viejos ajustes tradicionales, que busca únicamente reducir de manera drástica el gasto y la participación del Estado en la economía, no es la adecuada. Además, esta vía puede conducir a una depresión de la demanda agregada con la consecuente crisis económica, que inevitablemente provoca verdaderas calamidades humanas, por su repercusión en la vida y el trabajo.

Consideramos que el viejo camino de austeridad y ajuste resulta un suicidio económico y social. Basta observar la experiencia europea y ver cómo después de 10 años de austeridad, éste no ha logrado los objetivos que perseguía (cerrar el déficit) y por el contrario ha sacrificado a una generación de ciudadanos. El propio FMI, en el año 2012, reconoció que se equivocó y subestimó el efecto del gasto público en el crecimiento económico del sur de Europa, de modo que la austeridad promovida por el Fondo provocó menor crecimiento, menos recaudación y una intensificación del déficit fiscal. Es decir, la receta no solo que lanzó a millones de ciudadanos a la pobreza, sino que no resolvió el problema que perseguía: el déficit fiscal se amplió de manera inmediata, pues cayeron los ingresos de los hogares, la demanda agregada doméstica y los ingresos tributarios, e incluso la seguridad social entró en grave situación de insostenibilidad como producto del desempleo. El caso de Argentina es un ejemplo de cómo la tragedia puede repetirse por partida doble. En los 90s el país fue el mejor alumno de la receta neoliberal, logró superávits fiscales y liberalización de la economía, y finalmente la convertibilidad explotó gracias a un paquete de medidas ortodoxas, empujando a la sociedad entera a una crisis de grandes proporciones.

Creemos que hay que fortalecer la participación del Estado con una reforma que permita profundizar la progresividad del sistema tributario atado a medidas que mantengan las importaciones al nivel que la economía puede sostener, lo cual tiene doble beneficio: permite reducir el déficit fiscal y cuidar las reservas internacionales en el corto plazo, lo cual es fundamental para la dolarización. Así mismo, hay que fortalecer los medios de pagos electrónicos bajo un enfoque de inclusión financiera y normar al sistema

financiero para que el acceso al crédito, y la gestión de la liquidez, tengan costos razonables y la inversión pueda despuntar. En lo concerniente al mediano y largo plazo, es necesario impulsar las exportaciones con su debido ingreso de divisas al país.

Creemos firmemente en una política económica progresista, inclusiva, que tenga como sujeto y fin al ser humano y que a su vez cuide los resultados macroeconómicos en la perspectiva de construir una sociedad más próspera, justa, equitativa, productiva y solidaria.

Los aquí firmantes, manifestamos todo el interés por contribuir a la creación de un mejor país, desde los distintos espacios en que cada uno puede actuar. Por eso mismo, seguiremos atentos para impulsar este propósito, que es de todos los ecuatorianos.

PhD. Hugo Arias Palacios  
**Coordinador de Jubileo 2000 Red Ecuador**

Ec. Carlos Marx Carrasco B.  
**Ex – Director del Servicio de Rentas Internas**

Sebastián Carvajal Mantilla  
**Director del Centro de Estudios Fiscales**

PhD (c). Andrés Chiriboga  
**Investigador y Docente del Instituto de Estudios Políticos de Paris (IEP-SciencesPo)**

Ing. Paola Hidalgo V.  
**Ex - Sub Directora del Servicio de Rentas Internas**

Ec. Pablo José Iturralde  
**Director Ejecutivo del Centro de Derechos Económicos y Sociales**

Ec. Nicolas Oliva  
**Ex – Director del Centro de Estudios Fiscales**  
**Miembro del Consejo Directivo de CELAG.**

Ec. Lucas Pacheco  
**Ex - Docente, ex - decano, ex director de investigaciones de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador**

PhD. María Gabriela Palacio  
**International Institute of Social Studies - ISS - Holanda**

Ec. Piedad Mancero  
**Ex - Miembro de la Comisión para la Auditoría Integral Ciudadana de los Tratados de Protección Recíproca de Inversiones y del Sistema de Arbitraje Internacional en Materia de Inversiones**

Dr. Juan J. Paz y Miño Cepeda  
**Coordinador Académico de la Asociación de Historiadores Latinoamericanos y del Caribe en Ecuador (ADHILAC)**  
**Miembro de Número de la Academia Nacional de Historia**

Hernán Reyes Aguinaga  
**Docente Universitario**

Nicolás Reyes Morales  
**Analista Político**

Ec. Paciente Vázquez  
**Ex - Docente de la Universidad de Cuenca**  
**Ex – Gerente de la Coop. Jardín Azuayo**  
**Ex – Vicepresidente de la Red Financiera Rural.**

PhD. Teodoro Verdugo Silva  
**Docente Universidad de Cuenca**

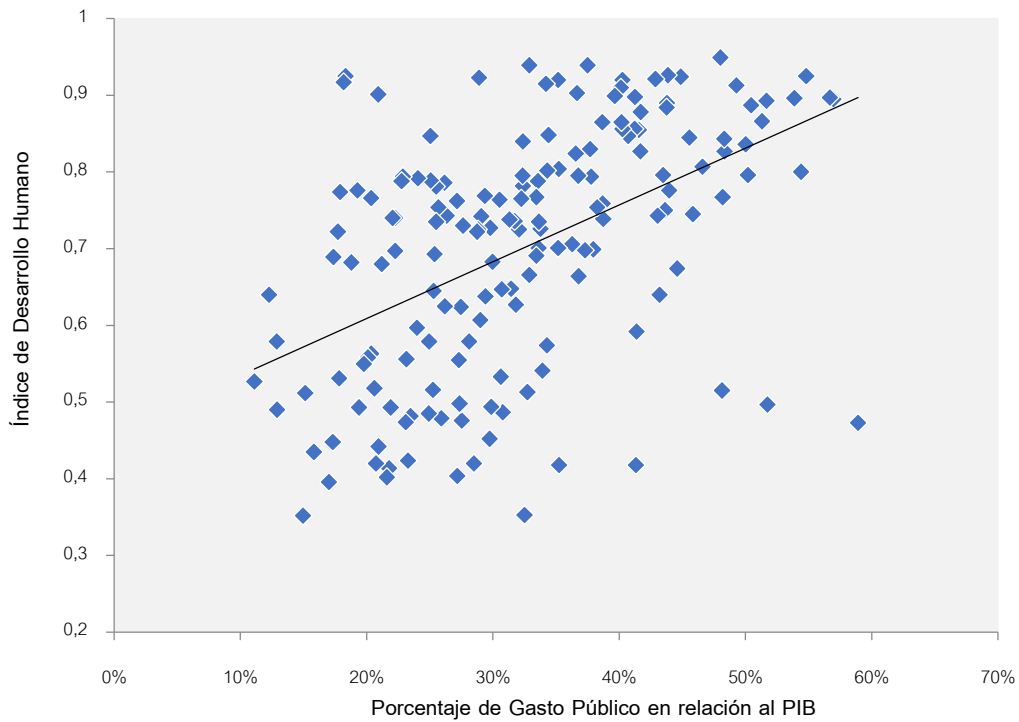
Ec. Mateo Villalba  
**Ex - Gerente del Banco Central**

Lic. Diego Vintimilla  
**Ex – Asambleista por la Provincia de Azuay.**

Nota: Los nombres figuran en orden alfabético.

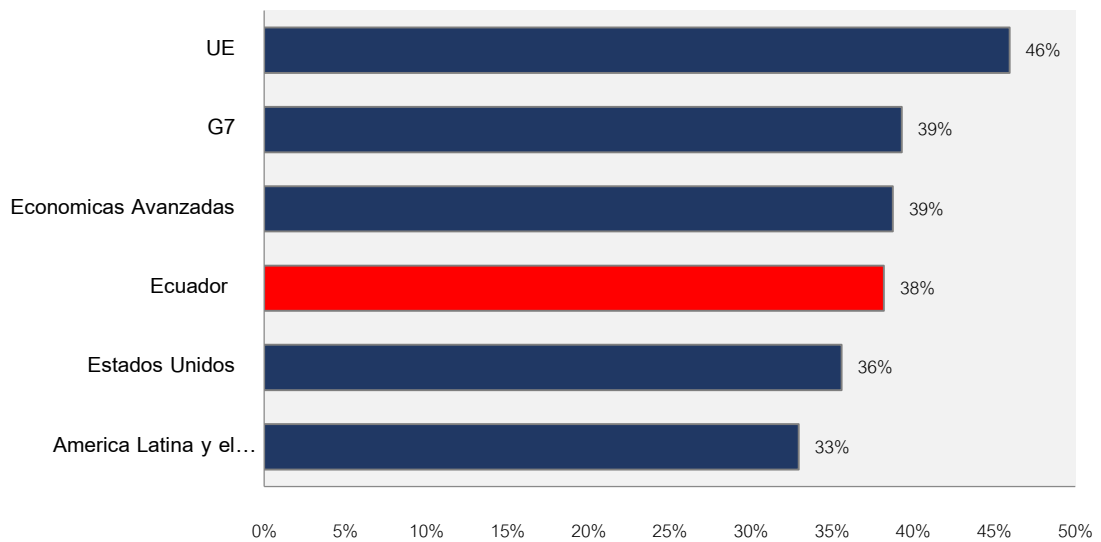
## ANEXO 1

Índice de Desarrollo Humano vs Gasto Gobierno Central 2015



Fuente: Fondo Monetario Internacional; Naciones Unidas (muestra de 184 países).

Gasto del GC como porcentaje del PIB 2016

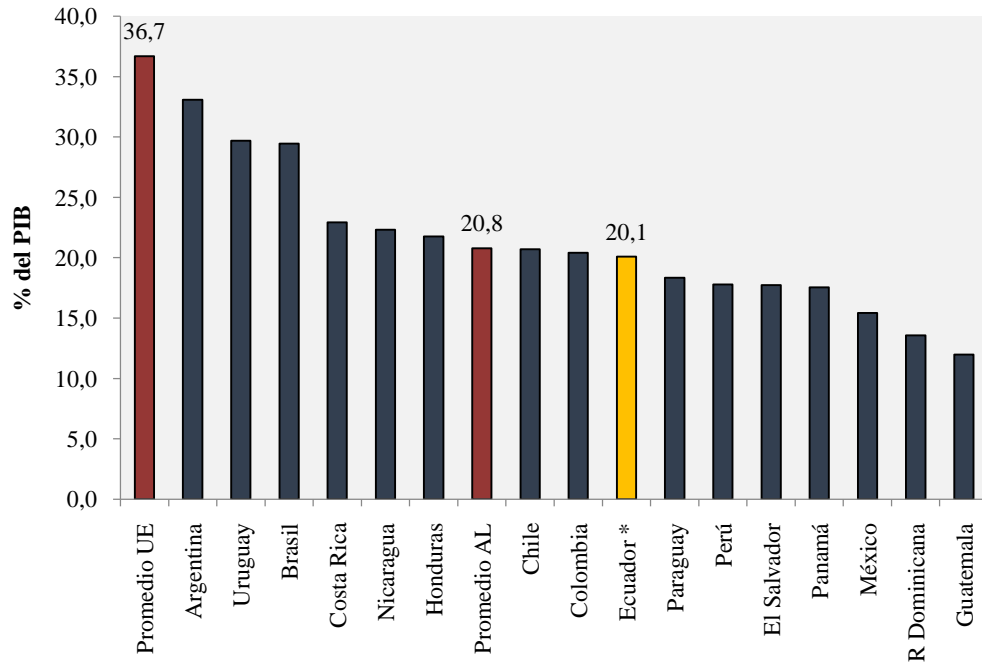


Fuente: Fondo Monetario Internacional



## ANEXO 2

### Presión Fiscal 2015\*



Fuente: OECD, CIAT, FMI, fuentes oficiales de cada país (América Latina)

\*Cifra de Ecuador a 2016