

Entre la espada y la pared: la dolarización como el primer acuerdo político en el Ecuador

Andrés Mejía-Acosta y Daniel Baquero Méndez



27/04/2020 @ 2:28 pm

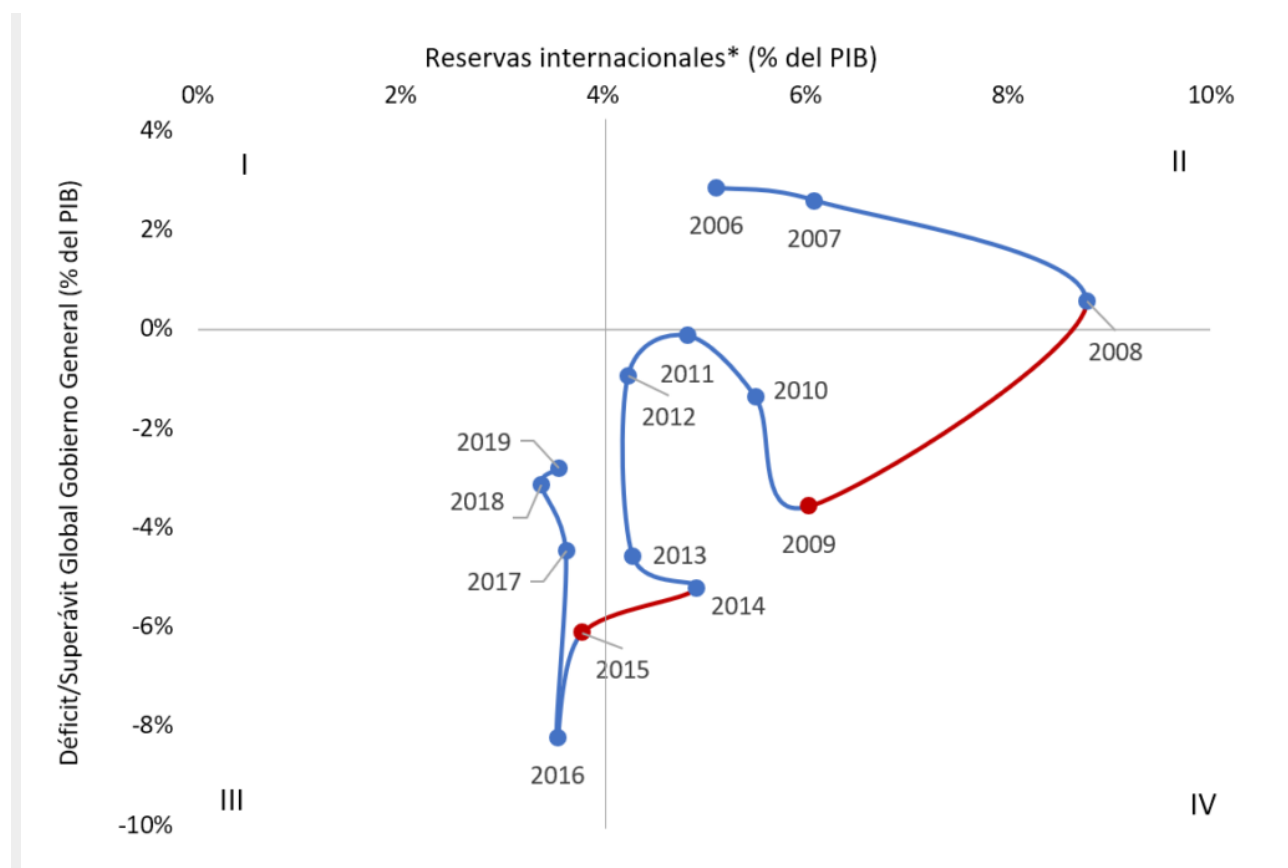


Gráfico No. 1. *Promedio mensual en cada año. Fuente: BCE, FMI - Fiscal Monitor

Como si fuera una crónica de una crisis anticipada, hace dos décadas la caída del precio internacional del petróleo había alcanzado un récord a la baja ubicándose en menos de \$10 por barril, lo cual aumentaba el déficit fiscal en torno al -5% del PIB. Sin posibilidad de acceder a los mercados internacionales, las multilaterales eran la única opción para conseguir financiamiento. La economía tambaleaba hacia una recesión sin que el gobierno pudiera dar una respuesta contundente de política económica. Sus propuestas de recortes, ajustes y reformas, fueron cuestionadas por los partidos en el Congreso y, en la calle por los movimientos sociales, particularmente los indígenas. Desde su despacho, el presidente de turno alcanzó a decretar un último golpe de timón para dolarizar la economía ecuatoriana, tan solo doce días antes de que un golpe legislativo-indígena-militar lo destituyera del cargo.

La dolarización en Ecuador ha sido la política pública más estable y estabilizadora en la historia contemporánea ecuatoriana. Este artículo argumenta que su permanencia y su éxito -como política de estado- se debe en buena medida, a que ha gozado de la aceptación de

Entre la espada y la pared: la dolarización como el primer acuerdo político en el Ecuador

Andrés Mejía-Acosta y Daniel Baquero Méndez



27/04/2020 @ 2:28 pm

distintos sectores a lo largo del tiempo. En el siguiente post discutimos cómo la dolarización ha resistido, contra todo pronóstico económico y crítica ideológica, embates internos y externos para consolidarse como una política de estado. [1] El artículo termina insistiendo sobre la necesidad de fortalecer el acuerdo político para sostener la dolarización y desarrollar un proyecto de reforma económica de más largo plazo. Desde su adopción, la dolarización sobrevivió la presión de dos caídas presidenciales, una Asamblea Constituyente, la bonanza y la crisis en la exportación de *commodities* y un default de deuda externa. Incluso resistió el embate de un presidente que durante varios años tuvo la mayoría legislativa, la abundancia económica y la tentación para regresar a tener moneda propia, pero prefirió no hacerlo.

¿Cómo explicar la inesperada resiliencia de una política tan limitante en lo político y económico? Argumentamos que el apoyo a favor de la dolarización ha venido de diferentes actos en distintos momentos, pero buscamos demostrar que el votante medio ha sido el actor pivotal que ha mantenido su apoyo a esta política (Spiller y Tomassi 2007). Durante su primera etapa de vida, y en buena parte gracias al auge de las materias primas (2003-2014), la dolarización le dio al votante promedio la credibilidad y confianza financiera que la élite política no le había podido dar. El poder adquisitivo de los individuos se mantuvo por la baja inflación y el salario real aumentó de manera importante, incluso más allá de la productividad, lo cual se convirtió en una limitante importante en el contexto de apreciación del dólar (Jácome, 2019; De la Torre e Hidalgo, 2017). El elevado precio del petróleo y la depreciación del dólar también favorecieron al sector exportador. El crecimiento económico durante este período bordeó el 2,6% anual en términos per cápita, aunque esta no fue una diferencia significativa con otros países de la región que también se beneficiaron del boom de *commodities* (World Bank, 2016). El crecimiento permitió minimizar otros riesgos latentes como un debilitamiento institucional en el manejo presupuestario (Mejía-Acosta y Baquero, 2020), el creciente desequilibrio y la pérdida de competitividad frente a nuestros vecinos (Jácome, 2019; De la Torre e Hidalgo, 2017). El manejo fiscal, además, fue procíclico durante el auge de las materias primas (Vegh. et. al, 2017).

Cuando el contexto internacional dejó de ser favorable al finalizar el auge de los *commodities* en 2014, las debilidades económicas y tensiones internas de política se pusieron de relieve (De la Torre e Hidalgo, 2017). Ante la caída internacional en el precio del petróleo, el gobierno evitó hacer un ajuste fiscal como eliminar los subsidios a los combustibles, por ejemplo, a pesar de que tenía una mayoría absoluta en la Asamblea.[2] En su lugar, prefirió financiar el vacío fiscal a través de medidas menos ortodoxas como la expansión del balance del Banco Central del Ecuador, la preventa de petróleo y la emisión de bonos. Entre julio de 2016 y abril de 2017, el gobierno obtuvo recursos por \$7700

Entre la espada y la pared: la dolarización como el primer acuerdo político en el Ecuador

Andrés Mejía-Acosta y Daniel Baquero Méndez



27/04/2020 @ 2:28 pm

millones de dólares de estos rubros[3]. La ausencia de un ajuste real y las medidas adoptadas que debilitaron la posición del Banco Central[4], desembocaron en protestas de actores como la Banca y el sector exportador que señalaron el debilitamiento del sistema a raíz de estas políticas[5]. En este sentido, si bien el Ejecutivo logró navegar el cambio en las condiciones externas, el precio fue una mayor reducción en el espacio de maniobra fiscal y un debilitamiento de la posición externa.

El gráfico previo representa la relación entre la posición fiscal y las reservas internacionales para ilustrar cómo ha aumentado el costo relativo de mantener la dolarización en el país dado el deterioro del contexto internacional. Durante la primera etapa de auge (2006-2014) se puede observar que los superávits fiscales y niveles crecientes de reservas (cuadrante II) transitan hacia una situación de déficits fiscales y niveles más bajos de reservas, aunque éstas mantienen su estabilidad (cuadrante IV). Durante este período, los altos precios del petróleo reducen la urgencia de hacer un ajuste fiscal, y el ejecutivo por su parte, desistió de la tentación de controlar la política monetaria y de dismantelar la dolarización. Con la caída de los precios del petróleo y apreciación del dólar después 2014 -línea roja-, transitamos hacia un escenario (cuadrante III) con un déficit fiscal importante y un nivel bajo de reservas internacionales, alcanzando así una dependencia mayor al financiamiento externo. En este sentido, y pese a las reformas para estabilizar la situación fiscal que han sido claramente insuficientes[6], el costo de sostener el sistema es más elevado; y, por lo tanto, requiere de un acuerdo político más amplio.

Lo interesante de esta época de fragilidad externa e interna (2015-2019) es que, a pesar del creciente costo de mantener una economía dolarizada y altamente vulnerable, no era el momento político oportuno para cuestionar un régimen monetario que era favorecido por el votante medio. En una encuesta realizada por LAPOP en 2014, el 76% de los ecuatorianos prefería mantener la dolarización a tener moneda propia. Después del *shock* económico externo, la proporción de ecuatorianos que preferían la dolarización se redujo a 57% en 2016, pero un 72% de encuestados tenían una buena o muy buena opinión de la dolarización. Y aunque la gran mayoría de encuestados (80%) estaba consciente de la existencia del dinero electrónico, apenas un 25% estaba dispuesta a recibir su salario en este medio[7].

El propósito de este breve ensayo ha sido mostrar que la dolarización en Ecuador, más allá de sus ventajas y desventajas económicas, ha representado un inusitado punto de convergencia y estabilidad política (un *status quo bias*) en torno a una política de estado en Ecuador (Cox y McCubbins 2001). En términos formales, la dolarización ha representado el espacio de mínimo consenso (un *winset*) entre múltiples actores con poder de veto (Tsebelis 2001). Hay que subrayar que este equilibrio es sumamente vulnerable en el contexto

Entre la espada y la pared: la dolarización como el primer acuerdo político en el Ecuador

Andrés Mejía-Acosta y Daniel Baquero Méndez



27/04/2020 @ 2:28 pm

económico actual (cuadrante III en el gráfico 1), dada la crónica debilidad institucional del país. La pandemia global del Covid-19 encuentra al Ecuador con una economía muy debilitada, que enfrenta la caída del precio de petróleo, carece de margen de maniobra fiscal, y tiene limitado acceso a financiamiento externo. Si la dolarización fue un arreglo que estableció un acuerdo político fundamental al inicio del milenio, se hace necesario fortalecer un acuerdo político que supere los tiempos electorales, para apuntalar un régimen monetario que siga dando un margen de estabilidad política y mínima credibilidad financiera en Ecuador.

Notas

1. Este documento forma parte de una investigación más amplia. Curvale, Carolina, Mejía Acosta, Andrés y Pérez, Wilson. ***La Economía Política de la Dolarización***. FLACSO-Quito. En curso.
2. Existió una caída en el gasto de capital, como consecuencia de la disminución de los ingresos petroleros. Pero el gasto corriente no sufrió cambios sustanciales, con pocas excepciones como el pago del 40% de las pensiones que se suspendió en 2016 y que fue restituido por la Corte Constitucional en 2018.
3. El país sufrió un terremoto en abril de 2016, y recibió fondos de multilaterales. Esos recursos no se contabilizan en este rubro.
4. <https://www.expreso.ec/actualidad/bueno-seguir-invirtiendofinanzas-junta-ordenaba-1416.html>
5. <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-negocios-codigo-monetario-financiero-banca.html>
6. Nos referimos a la insuficiencia en términos de monto y en complemento con políticas en otras áreas, como la laboral, por ejemplo. Las reformas para estabilizar la situación fiscal empezaron en el año 2019, a raíz del acuerdo firmado con el FMI.
7. Estas preguntas se realizaron únicamente en 2014 y 2016, por lo que tenemos información para años previos que permitan realizar una comparación de más largo horizonte temporal.

Referencias

1. Cox, Gary y Matthew McCubbins, 2001. "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes" in Stephan Haggard, Mathew D. McCubbins, eds. *Presidents, parliaments, and policy*. Cambridge University Press. 2001 (chp. 2, p. 21).
2. De La Torre, A; Ize, A; Filippini, F; Sasson, M. (2016). *The commodity cycle in Latin*

Entre la espada y la pared: la dolarización como el primer acuerdo político en el Ecuador

Andrés Mejía-Acosta y Daniel Baquero Méndez



27/04/2020 @ 2:28 pm

America: mirages and dilemmas (English). Washington, D.C. : World Bank Group.

3. De La Torre, A. e Hidalgo, J. (2017). *La trampa que asfixia a la economía ecuatoriana*. CORDES.
4. Jácome, L. (2019). *El desafío de crecer*. Carta Económica. Octubre 2019. Año 25.
5. The AmericasBarometer by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP), www.LapopSurveys.org.
6. Mejía-Acosta, A. y Baquero, D. (2020). *The Power of Debt: Presidential Strength and Fiscal Indiscipline*. Working Paper.
7. Spiller, P., y Tommasi, M. (2007). *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina: A Transactions Cost Approach (Political Economy of Institutions and Decisions)*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511818219
8. Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. NEW YORK; PRINCETON, NEW JERSEY: Princeton University Press. doi:10.2307/j.ctt7rvv7
9. Vegh, C.; Lederman, D; Bennett, F; Pienknagura, S. (2017). *Leaning against the wind : fiscal policy in Latin America and the Caribbean in a historical perspective (English)*. Washington, D.C. : World Bank Group.

Revisión

1. Anónima (FEE).