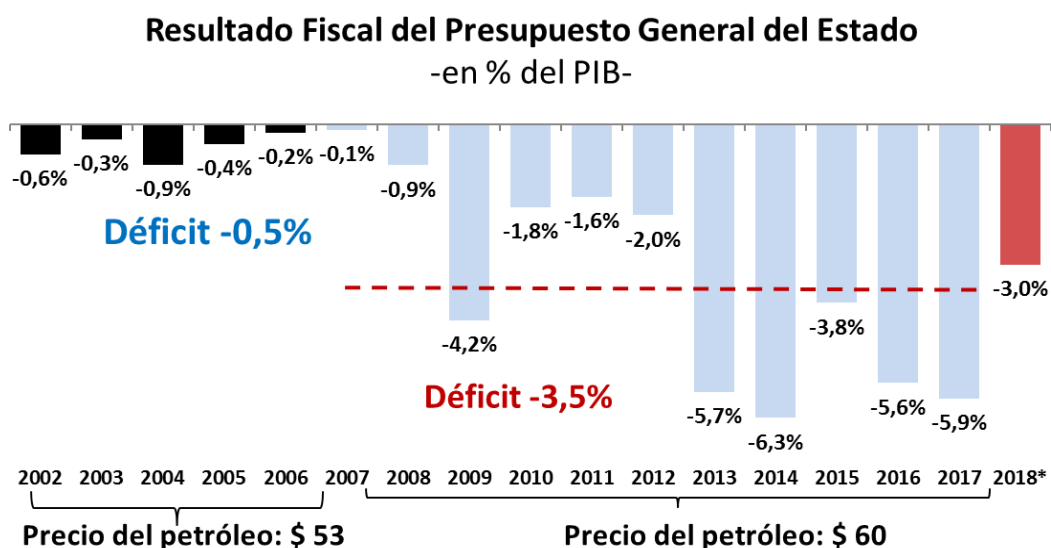


## Política pública y manejo financiero del Ecuador

### Entrevista a Fabián Carrillo Jaramillo, Viceministro de Finanzas de Ecuador<sup>1</sup>

#### 1. ¿Cuál es el modelo y concepto de prosperidad que maneja actualmente el Gobierno y en función del cual se está pensando las acciones de política económica?

Cuando asumimos el Ministerio de Economía y Finanzas, encontramos una situación grave e insostenible, con importantes problemas de sostenibilidad fiscal, fundamentalmente graficada en un déficit que podía alcanzar un 8% del Producto Interno Bruto (PIB). Eso era difícil de sostener y financiar, por tanto, teníamos que corregirlo inmediatamente para no comprometer servicios sociales importantes. Sobre esta base, la prioridad inicial fue rectificar estos desequilibrios económicos profundos, tanto en el sector fiscal, como el externo y el sector real respecto de la productividad y la competitividad.



Así se diseñó el Plan de Prosperidad, que define de manera exacta cuáles son los objetivos del programa de gobierno del presidente Lenin Moreno, sostenido en cuatro pilares:

- Consolidación fiscal y estabilidad monetaria**, restaurando los equilibrios macroeconómicos fundamentales y promoviendo reformas estructurales profundas.

<sup>1</sup> Entrevista realizada por Diego Raza, Docente del Área Académica de Gestión de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Marzo 2019.

- b) **Igualdad de oportunidades y protección social**, fortaleciendo la capacidad del Estado de cuidar de los más vulnerables.
- c) **Empleo y reactivación productiva**, mejorando las condiciones y la capacidad de producción, generando condiciones sostenibles de empleo y de actividad económica.
- d) **Manejo eficiente y transparente de los recursos**, procurando que sea el eje de la gestión.

Estos cuatro pilares del Plan de Prosperidad tienen un fuerte componente en términos de objetivo fiscal y de gestión financiera, pero también de reconstrucción de la institucionalidad del país. Por ejemplo, en el primer pilar, es fundamental restaurar las instituciones que requieren el sostenimiento de la dolarización; en ese sentido, se hizo un primer esfuerzo en la Ley de Fomento. Ahora, pensamos acentuar el establecimiento de reglas macro fiscales, algo sobre lo que no se había hablado en la última década, específicamente, en promover la independencia o una mejor gestión del Banco Central para evitar que se repita un saqueo de las reservas internacionales. Además, hemos hecho pública toda la estructura y magnitud de la deuda pública y también estamos entregando los balances auditados del Banco Central.

Con todos estos parámetros, el objetivo actual es lograr un superávit a nivel del Sector Público No Financiero de casi el 3% del PIB en el 2021.

#### **Metas del balance general del Sector Público No Financiero como porcentaje del PIB 2018- 2023**

<b>Balance general</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
	-0,9%	0,0%	3,7%	2,9%	2,8%	2,9%

**Fuente:** Documento técnico del Acuerdo de Facilidad Extendida de Fondos con el FMI

Volviendo al Plan de Prosperidad, está fundamentado en un ejercicio sostenible en el mediano y largo plazos, que consolida las bases de un crecimiento con un esfuerzo de estabilización de las cuentas públicas. Esto no es otra cosa que darle a la economía un sentido de racionalidad, donde se aplique el sentido común a la administración financiera pública y donde se procure que lo que ingresa sea lo que se está en capacidad de gastar; siendo la diferencia financiada, en el tiempo, en condiciones adecuadas y de prioridad y, obviamente, asentada sobre la base de un equilibrio entre la actividad pública y la privada mucho más sostenible y adecuada para la economía.

Este plan de gobierno es el que recibió el apoyo de la comunidad internacional y no al revés. Desde el inicio de nuestra gestión en el Ministerio de Economía y Finanzas, hicimos un acercamiento a los distintos organismos financieros multilaterales y bilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y el Banco Europeo de Inversiones

(BEI), entre otros. Es este plan económico del Gobierno del Presidente Lenín Moreno el que recibió el respaldo de la comunidad financiera internacional para acentuar y profundizar algunas de las decisiones que ya se habían identificado y habían sido hecho públicas por el señor presidente desde agosto del año 2018, en el momento que se anunció públicamente el Plan de Prosperidad.

**2. En este marco referencia, ¿Cuáles son los principales propósitos que se plantea el gobierno para Ecuador a corto, mediano y largo plazos en cuanto a salud, educación, trabajo y bienestar en general?**

Básicamente, partimos del diseño institucional resumido, en gran medida, en la Constitución de la República, que protege derechos y genera conceptos importantes en términos de acceso de la población a servicios de educación y salud. Sin embargo, en lo personal, estoy de acuerdo más con un concepto de progresividad en lugar del de gratuidad, es decir, en trabajar para que las personas que más necesitan reciban el apoyo del Estado; pero, evidentemente, si alguien cuenta con la capacidad de asumir ciertos pagos, que se una al esfuerzo que realizamos desde el Estado.

Reconocemos los importantes avances que hubo en los últimos años en términos de ciertos indicadores, aunque en un contexto más profundo es necesario analizar cuál es la situación efectiva y los desafíos de sostenibilidad que enfrentan los sectores de la educación, la salud, la red de protección social, etc.

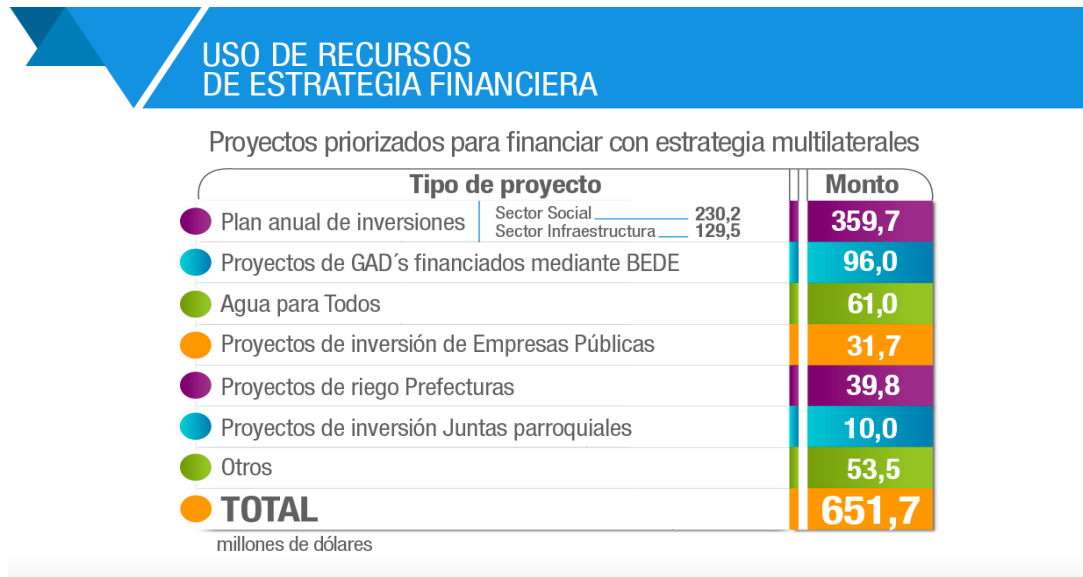
En este sentido, el Gobierno Nacional ha incrementado la cobertura significativamente, lo cual va a la par de un esfuerzo fiscal y de un acuerdo social en términos de cuáles son los recursos que requiere el concepto de gratuidad. Esto es importante para que, en un marco de diálogo, encontremos los acuerdos fundamentales, mantengamos los logros y los profundicemos en términos de mayor y mejor acceso a la salud, a la educación, no sólo desde un enfoque de volumen de recursos –como era antes- sino de resultados.

Una de las decisiones del Gobierno Nacional es constituir un área a nivel de Estado, probablemente en el Ministerio de Economía y Finanzas, que de cuenta, haga una evaluación, establezca resultados y reoriente los recursos midiendo la eficiencia del gasto social. Esto lo estamos haciendo con el apoyo del BID y de la CAF para que no sea un tema solamente de cantidad sino también de calidad en la utilización de recursos públicos. Estamos convencidos de que, en términos de bienestar, la apuesta fundamental es generar un mejor ambiente que permita desarrollar de mejor forma las actividades económicas –a través de la generación de capacidades–, de mayor crecimiento y de promover un mayor bienestar.

Nuestro programa económico, respaldado por la comunidad internacional, incorpora un aumento importante de alrededor de US \$ 400 millones en el gasto social del 2019, y se mantendrá un piso de gasto para asistencia social del 1% del PIB durante la vigencia del programa. Vamos a extender la cobertura del Bono de Desarrollo Humano, aumentaremos el gasto para apoyar a la población discapacitada a través del programa Joaquín Gallegos Lara y a los adultos mayores con el programa Mis

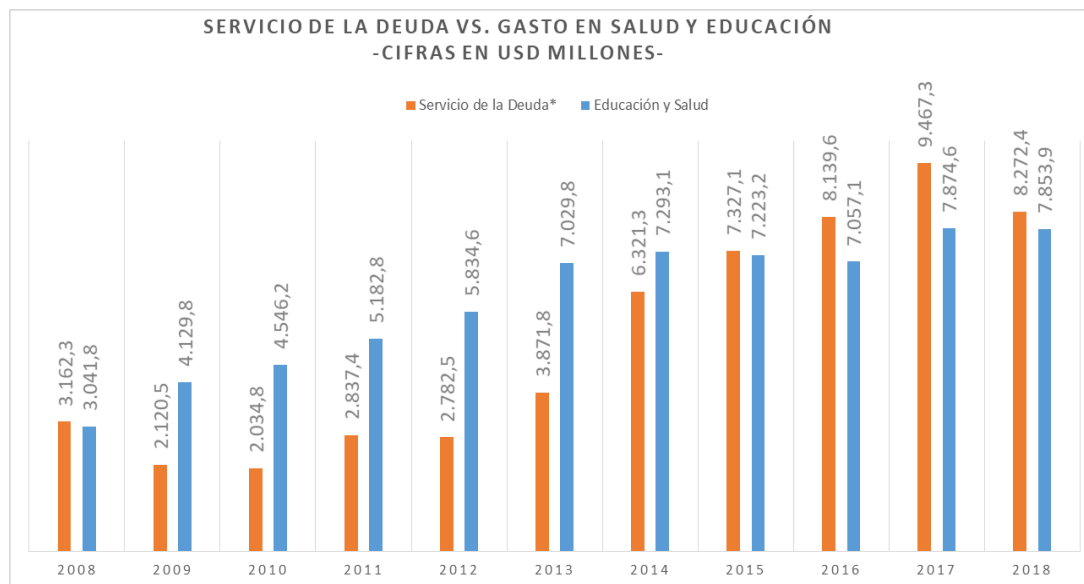
Mejores Años. Vamos a fortalecer la eficiencia y calidad del gasto en salud y educación. También nos concentraremos en medicina preventiva y desnutrición.

Solo para ejemplificar, con los primeros US \$ 652 millones que llegaron en marzo del apoyo de los organismos multilaterales, logramos cumplir con una importante inversión social:



3. **Se ha hecho una dura crítica a los niveles de endeudamiento del país y ahora vemos como positivo que se haya aprobado un apoyo financiero de más de US \$ 10.000 millones. ¿Por qué es necesario seguir contratando deuda y por qué esta deuda es mejor que la que Ecuador adquirió en la década pasada?**

No es ni bueno ni malo endeudarse. La discusión de fondo, a mi criterio, debe girar sobre para qué se necesita endeudar. Un país puede endeudarse para postergar el ajuste, la corrección o la solución a los problemas, que es lo que se hizo a partir del año 2013; o, como lo estamos haciendo, financiándonos para estabilizar las finanzas públicas en el corto y mediano plazos. Estamos convencidos que un ajuste gradual, programado, planificado y consistente, es mejor a un ajuste de *shock* o de impacto. La manera como hemos estabilizado las finanzas públicas, por ejemplo, desde el 2018 da cuenta de un ajuste de al menos cinco puntos del PIB sin mayores sobresaltos. Nuestra apuesta es más bien a que el sector privado reemplace o llene los espacios en términos de inversión.



\*Incl. Ventas anticipadas, y convenios Petroecuador (PEC)

**Fuente:** Ministerio de Economía y Finanzas

En cuanto al respaldo de la comunidad internacional por US \$ 10.200 millones, debemos entender que esto es parte del plan de financiamiento del 2019 y del programa económico del gobierno para los ejercicios 2020 y 2021. Las condiciones de mercado en el tiempo no necesariamente son comparables. Hay diferencia en las condiciones: en las de mercado externo, en las comerciales entre países grandes, y en las de coyuntura respecto del acceso o los problemas que puedan tener los mercados emergentes. Todo esto hace que las condiciones no necesariamente sean comparables. Las tasas de interés, por ejemplo, tienen una evolución en el tiempo, lo que determina una modificación en el costo de acceso al financiamiento.

¿Por qué no esperamos? Porque, básicamente, tenemos un problema estructural que hay que atenderlo cuidadosamente y con rapidez: el de las reservas internacionales. Parte de la razón de haber colocado bonos por US \$ 1.000 millones a inicios de año fue fortalecer las reservas internacionales, que estaban en un nivel crítico. Además, había que dar flexibilidad y capacidad de gestión a las instituciones respecto a los recursos para ejecutar el Plan Anual de Inversiones.

Evidentemente, tendremos que seguir endeudándonos. Sin embargo, la Ley de Fomento determina que, en una primera etapa denominada período de estabilización, incrementaremos los valores absolutos y relativos de nuestra deuda, pero paulatinamente será menor, porque se irán reduciendo los déficits. Así, las necesidades de endeudamiento se reducirán en su tasa de crecimiento, estabilizando las finanzas al menor costo social, político y económico, con cambios viables en el tiempo.

## CUPO ACTUAL Y AHORA CON EL ACUERDO

**El alcance financiero del acuerdo**  
-en millones de dólares-

Organismo Multilateral	Monto actual	Monto con acuerdo
 Fondo Monetario Internacional	0	4.209
 Banco Mundial	554	1.744
 Banco Interamericano de Desarrollo	1.116	1.717
 Banco de Desarrollo de América Latina	1.350	1.800
 Banco Europeo de Inversiones BEI	379	379
 Fondo Latinoamericano de Reservas FLAR	280	280
 Agencia Francesa de Desarrollo AFD	150	150
<b>Total</b>	<b>3.829</b>	<b>10.279</b>

4. En cuanto a la fuente de parte de esa deuda, las condiciones del FMI no siempre han dado buenos resultados, hay un estudio de algunas universidades europeas, el de Forster et al (2019) que se publicó hace un par de meses, en el que se muestra a partir de un análisis de panel que en 135 países entre 1980 y 2014, el modelo de ajuste estructural del FMI fracasó llevando más inequidad a esas naciones. ¿Por qué creemos que esta vez los resultados pueden ser mejores en Ecuador?

Esa muestra, posiblemente, no considera el hecho de que la mayor parte de acuerdos de los países con el FMI es de salvataje financiero, los denominados acuerdos *stand b'*. En el caso de Ecuador, es un programa diferente, que acompaña el Plan de Prosperidad y que se enfoca en las reformas estructurales. No buscamos cubrir solamente los síntomas sino el origen del problema, es decir, corregir los desequilibrios de manera permanente y sostenida para generar un mejor espacio para el desarrollo de la vida económica. En esencia, es algo inédito para el país.

### Acuerdo EFF con Ecuador

**Objetivos**  
Problemas en balanza de pagos por deficiencias estructurales a países con lento crecimiento. Respaldo a programas integrales para corregir deficiencias estructurales.

**Características**  
Dura **no más de 3 años**, se puede prorrogar **1 año adicional**.  
El pago del préstamo es entre **4 ½ y 10 años**  
Aplicación de políticas que superen problemas económicos, estructurales y **mantenimiento de la estabilidad macroeconómica**.

**Stand-By tradicional**

**Objetivos**  
Necesidades de financiamiento externo para atender balanza de pagos a corto plazo.

**Características**  
El acuerdo dura entre **12 y 24 meses**, **no mayor de 36 meses**  
Pago del préstamo vence dentro de **3 1/4 - 5 años**  
Ajuste de la economía y cumplimiento de metas cuantitativas sustentadas en programas económicos

Es un respaldo de la comunidad financiera internacional, y, si bien cada uno de los organismos privilegia el financiamiento, lo interesante es el conocimiento y la experiencia que comparten con el país. Por ejemplo, una reforma estructural profunda, importante y necesaria para nuestro país es la fusión del Servicio de Rentas Internas (SRI) con el Servicio Nacional de Aduanas (Senae); para ello se mantiene una operación de crédito y un conjunto de objetivos, metas e instrumentos con el BID. Este tipo de reformas es el que se requiere para hacer cambios profundos, pensando, no solamente en términos recaudatorios, sino en términos que faciliten y promuevan la actividad económica o, al menos, no la compliquen.

## Un respaldo financiero beneficioso

### Con el Acuerdo

- USD 4.200 millones
- 3,23% de interés
- 10 años plazo
- 4 años de gracia

### En el mercado

- USD 4.200 millones
- 9,08% de interés, promedio
- 10 años plazo
- Sin años gracia

**Ahorro: USD 246 millones anuales, por 10 años,  
solo en intereses**

- Bono de Desarrollo Humano anual para 410 mil personas
  - 10.885 viviendas gratuitas
  - 41.000 bonos de Vivienda
- Rehabilitación de infraestructura de 4.920 unidades educativas comunitarias
  - 11 hospitales básicos (30 camas)
- Infraestructura y equipamiento de 5 hospitales generales de 120 camas

**5. Se ha hablado mucho del rol importante que tiene el sector privado para la reactivación económica del país y en ese sentido le consulto: ¿se ha podido determinar el impacto positivo o negativo de la condonación de deudas tributarias a los grandes grupos económicos del país, resultó favorable la medida?**

Fue muy favorable. Primero, por el número de beneficiarios. Cambiamos la situación económica y productiva de 300.000 beneficiarios, entre ellos, pequeños artesanos, propietarios de pequeños comercios, microempresarios, al permitirles reestructurar, refinanciar, solucionar sus obligaciones con la administración tributaria, se les da la oportunidad de renacer.

Inicialmente, la meta de recaudación era de aproximadamente US \$ 600 millones, pero logramos recaudar US \$ 1.265 millones, así que en términos cuantitativos también fue importante. Es natural que las empresas que administran más recursos sean las que tengan más obligaciones, es diferente el balance de una industria petrolera o una gran empresa al de un pequeño negocio, por lo tanto, no se beneficia a un sector en desmedro de otro, sino que se favorece y se da oportunidades a todos.

Es importante destacar, además, que la remisión fue un proceso voluntario, el Estado da un marco excepcional para el cumplimiento de obligaciones desde la

administración pública, y a la vez recibe recursos que le permiten transitar de una mejor manera en el ordenamiento fiscal.

**6. En otro tema, se escucha el interés de privatizar la que se dice que es la única empresa pública rentable del país que es CNT: ¿qué resultados positivos se espera con esta medida?**

Hay que precisar que en ningún momento hemos hablado de privatización ni de traspaso de propiedad de activos. Estamos llamando al sector privado para que con su apoyo técnico y financiero se sume al esfuerzo público para promover una mejor gestión de determinados activos.

Es monetización de activos o reciclaje de activos. Se trata de mantener la capacidad del Estado de generar nueva infraestructura o mantener la infraestructura vigente a través de sumar el esfuerzo privado, no necesariamente deshaciéndose del activo sino incorporando estos recursos privados a la gestión. Normalmente, en este tipo de esquemas, el potencial concesionario realiza un pago adelantado al Estado, de esta forma, se consigue financiamiento a mejores condiciones y, además, sumar un actor que va a darle mayor eficiencia a la gestión.

En cuanto a los activos que muestran resultados positivos, no significa que no puedan ser mejores. Allí sumamos los esfuerzos privados y públicos, en procesos de amplia concurrencia, transparentes y obviamente en las mejores condiciones económicas que sean posibles para el Estado. Estos procesos cuentan también con apoyo específico del BID, para la identificación de activos que podrían ser susceptibles de este proceso de monetización.

**7. En otros temas se dice que han salido del sector público más de 10.000 personas en las últimas semanas y que se prevén nuevas desvinculaciones. ¿De qué manera se va a cuidar desde el gobierno que esto no afecte a la prestación de los servicios de salud, educación y seguridad en el país?**

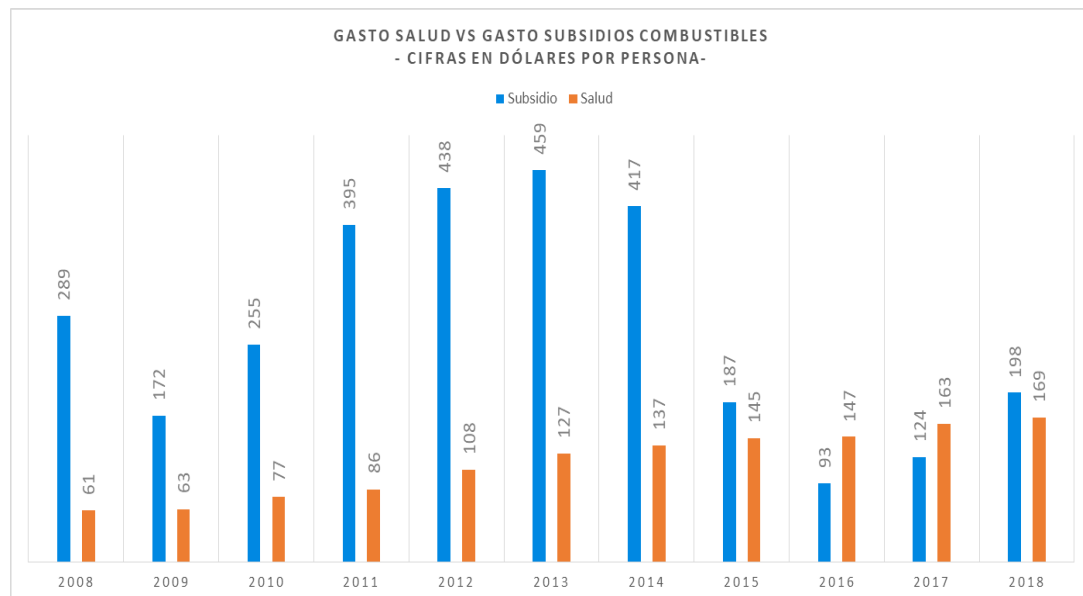
El eje de la gestión pública es proveer servicios oportunos y de calidad a la ciudadanía. Un eje del proceso de optimización del Estado es mantener el nivel de sus servicios, sin embargo, creemos que es necesario hacer procesos de reordenamiento que permitan que las instituciones puedan prestar esos mismos servicios a un menor costo. Dentro del componente de costo, el más importante, probablemente, es el asociado a la contratación de personal. Entonces, en ese marco, hemos emprendido un proceso de reordenamiento de la masa salarial de las entidades enfocándonos principalmente en los procesos habilitantes o de apoyo, es decir, no concentrándonos en procesos de valor sino más bien haciendo un uso cuidadoso, eficiente, transparente de los recursos. De esta forma, el esfuerzo fiscal es más óptimo, al reducirse los recursos destinados a contratación sin comprometer la capacidad del Estado de prestar su servicio.

**8. En cuanto a subsidios: hay coincidencia en general entre los analistas económicos, en que los subsidios deben ser mejor focalizados. El subsidio al gas**



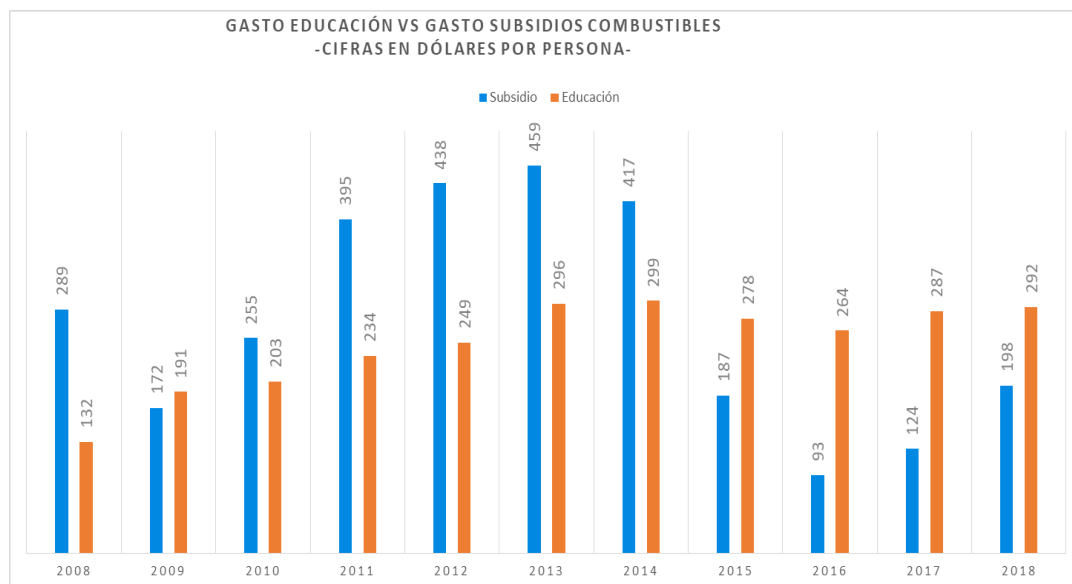
doméstico y a la gasolina extra son dos ejemplos de la necesidad de aquello, siempre pensando en la necesidad de apoyar a los ciudadanos con menos recursos -a costa inclusive de parte de la población de clase media que se podría pensar que necesitan menos de esos subsidios - ¿Cuáles han sido las razones por las que no se han topado todavía estos subsidios, y cómo se lo planifica hacer a futuro?

Coincidimos con el análisis y con el diagnóstico acerca de la necesidad de optimizar los subsidios y de focalizarlos debidamente hacia las personas que más los necesitan. Partiendo de esta premisa, es importante estudiar los procesos que permitan focalizar esos subsidios, sin embargo, dentro de la programación fiscal del Plan de Prosperidad, no se prevé ajuste en subsidios al gas o un ajuste adicional a la gasolina. Con el apoyo de los organismos internacionales estamos encontrando espacios que nos permitan focalizar. No se establece dentro de la política de gobierno eliminar subsidios sino optimizarlos, es decir, aprovechar la tecnología para reducir su uso, por ejemplo, mejorando condiciones de compra de derivados en el exterior.



Fuente: MEF, CEPAL

\*Ejecutado junio 2018 y proyección julio-diciembre 2018



Fuente: MEF, CEPAL

\*Ejecutado junio 2018 y proyección julio-diciembre 2018

**9. Con estas medidas y otras que seguramente se están definiendo, ¿cuándo estima usted que Ecuador saldrá de la grave crisis en la que se encuentra?**

No queremos entregar una situación financiera pública similar a la que recibió el señor Presidente Moreno. En esencia, queremos entregar a la próxima administración de gobierno una economía ordenada, balanceada, en crecimiento, que respete los equilibrios económicos básicos. Con los cuatro pilares del Plan de Prosperidad, vamos consolidando la situación fiscal, con una mayor capacidad de independencia al Banco Central, generando mejores y mayores condiciones de empleo. Este proceso, seguramente, va a ir mostrando resultados en términos de un mayor crecimiento. También es crucial la participación del sector privado, que aproveche las nuevas y mejores condiciones para realizar su actividad. Estamos generando acciones que permitan a la inversión nacional y extranjera venir al país.

Sobre esta base, creemos que la reactivación económica en este año se va a comenzar a sentir mientras vayamos cumpliendo los objetivos de nuestro plan y la economía tenga recursos de forma más predecible y sostenible en los próximos meses. Estimamos que este año el crecimiento económico será de al menos 0,5%. Con la ejecución del acuerdo con los multilaterales, conforme vayamos logrando los resultados, la situación económica del país tendrá un menor nivel de riesgo, lo que permitirá atraer mayor nivel de inversiones y, al mismo tiempo, las empresas locales podrán tener un escenario de mayor certeza. Hacia el final de este año, iremos retomando la senda del crecimiento que se profundizará en los años 2020 y 2021.