

## CAVALLO Y LAS MEDIDAS ECONOMICAS EN EL ECUADOR<sup>1</sup>

Domingo Cavallo, asesor económico del presidente Abdalá Bucarán, ha generado revuelo en el país por sus ideas. Renunciando como Ministro de Economía, aparentemente, ha sugerido la aplicación de medidas económicas que él implementó en Argentina entre las que destacan la estrategia de estabilización basada en la convertibilidad y las reformas estructurales.

En este artículo, se analiza dicho esquema de política económica y sus posibilidades de aplicación en el Ecuador

### EL PLAN DE CONVERTIBILIDAD

La Argentina en la década de los ochenta vivió un proceso hiperinflacionario que llegó a su climax en 1989, cuando la inflación alcanzó 4.900% y se redujo en 1990 a 1.300%.

En dicho periodo, se vivió épocas de especulación financiera, caída del crecimiento y distribución regresiva del ingreso. Si bien, en este último año se lograron progresos, continuaron los desequilibrios macroeconómicos con un déficit fiscal de 1,9% del PIB, tasa de interés de 1.518%, saldo en cuenta corriente US\$ 4.552 millones, crecimiento del PIB de 0,1% y tipo de cambio flexible.

En febrero de 1991, la tasa de inflación alcanzó el 27%, lo que hizo temer un nuevo proceso hiperinflacionario y Menem nombra en marzo a Cavallo Ministro de Economía.

---

<sup>1</sup> Parte de este artículo fue publicado con el título "Convertibilidad sin limitaciones" por diario El Universo en su edición del 24 de noviembre de 1996.

Cavallo aplicó un programa de estabilización basada en la convertibilidad cuyos puntos centrales son:

1. Establecimiento de un tipo de cambio fijo (10.000 australes por \$ 1), con paridad cambiaria definida por el Congreso Nacional y al que el Banco Central se obliga a comprar o vender dólares.

2. La creación de dinero por el Banco Central sólo estará en función del nivel de la RMI, negando la posibilidad de emitir dinero para financiar el déficit fiscal así como conceder crédito al sector privado. Se establece un patrón cambio dólar según el cual la emisión de dinero sólo puede realizarse por la compra- venta de divisas por el Banco Central.

El plan de convertibilidad buscaba detener el proceso hiperinflacionario en ciernes, mediante la generación de credibilidad de los agentes; control de expectativas a través del tipo de cambio fijo y generando confianza en el plan basado en la imposibilidad de financiar el déficit fiscal con emisión monetaria; lo que implicaba que el Gobierno debía mantener disciplina fiscal. El plan establece normas, en vez de discrecionalidad en el manejo de la política económica; rigidez del tipo de cambio y equilibrio fiscal.

Además se aplicarán otras medidas:

1. Desindexación de contratos (por ejemplo: salarios no se incrementarán en relación a la inflación).
2. Aumento y congelamiento de precios de algunos servicios públicos y de los salarios en el sector público.

3. Negociación con empresarios para reducción de precios a cambio de rebajas impositivas.

4. Reducción de los aranceles al 22% para bienes de consumo final.

El plan tuvo éxito en reducir la inflación, que cayó abruptamente a 11% en abril, 5,5% en mayo y 3,1% en junio, terminando en 1991 en 84%. Como lo muestra, el cuadro # 11, la inflación en los siguientes años se ubicó al nivel de los países desarrollados. Pero además se obtuvieron otros resultados que se resumen en la reducción de la tasa de interés, recuperación del crecimiento económico y mantención de la paridad cambiaria.

En enero de 1992, se introdujo una nueva moneda, el peso, cuya paridad fue fijada en uno a uno con el dólar (en 1991, 10.000 australes = \$1), lo que dio mayor confianza al plan y facilitó las transacciones comerciales. En algunos momentos incluso, se revaloró el peso argentino ya que valía menos que un dólar.

La menor tasa de interés se produjo por la ingente entrada de capitales y el aumento de la oferta monetaria lo que incrementó el crédito e incentivó la inversión y con el crecimiento del salario real por la caída de la inflación se alentó la producción y reactivó la economía.

## LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Conjuntamente con el plan de convertibilidad, Cavallo aplicó una serie de reformas estructurales a la economía argentina que eran exigidas por el FMI para la renegociación de su deuda externa.

La renegociación le permitió a la Argentina ampliar el plazo y reducción de la deuda externa en el marco del Plan Brady. Para la renegociación, la Argentina negoció un préstamo de facilidades extendidas con el FMI con el condicionamiento de eliminar el déficit y obtener superávit fiscal (para pagar la deuda), obtener entrada de capital para financiar el desequilibrio externo y aumentar el ritmo de crecimiento económico.

Las reformas estructurales se centraron en la reforma del estado y desregulación de la economía. La primera tenía como propósito la privatización, reforma tributaria y reforma de la administración pública. La segunda buscaba eliminar normas, reglamentos y leyes que limitaban la acción de los agentes privados y restringir la competencia.

Por medio de la privatización se vendieron o se dieron en concesión al sector privado la mayoría de las empresas públicas (teléfonos, electricidad, flota naval, gas, petróleo, correo, líneas aéreas, empresas militares, etc.) El traspaso de las empresas al sector privado se realizó por medio de venta de acciones y una parte (10%) se reservó para los trabajadores.

Se estableció un marco regulatorio (aprobado por el Congreso), un control sobre tarifas y obligatoriedad de inversiones por parte de los nuevos dueños de las empresas públicas.

El objetivo fundamental de la privatización fue la de generar ingresos para financiar el déficit fiscal (\$ 2.194 millones en 1991), aumento de la inversión y de la eficiencia en la prestación de servicios públicos.

La reducción del empleo público fue de 42.000 puestos de trabajo en 1991, cerca de 10.000 en 1992 y 45.000 en 1993.

Por otro lado, las tarifas de los servicios públicos aumentaron y hubo baja inversión en las empresas privatizadas.

Además se eliminaron, por decreto, algunos organismos públicos que se consideraron innecesarios. La privatización y éste último mecanismo permitieron la reducción del tamaño del sector público.

Otro objetivo de la reforma del estado era aumentar los ingresos del sector público a través de un reforma tributaria. Para ello, en 1991 se amplió la base del IVA (18%) incorporando nuevas actividades (seguros y producción agropecuaria) y eliminando las exenciones; reducción de la evasión tributaria (vía facturación controlada, retención en la fuente y prisión para evasores). Se suspendieron exenciones y eliminaron subsidios.

En marzo de 1992, el Congreso aprobó una ley que permitió aumentar el impuesto a las utilidades de las empresas del 20% al 30% y eliminación de compensación de pérdidas de ejercicios anteriores; extensión hasta el año 2000 del impuesto a los activos (1%); extensión del IVA a transporte de carga y a los intereses y comisiones sobre créditos y otros servicios del sistema financiero y mayor facultad de fiscalización a la dirección de impuestos incluyendo la clausura de empresas.

La reforma tributaria permitió el incremento de los ingresos públicos, a través de una mayor participación de los impuestos indirectos (11% del PIB en 1992), en el que el IVA es el impuesto que más ingreso genera (7% del PIB en 1992). La carga tributaria aumentó el 20% en 1990 a cerca del 25% del PIB en 1995.

Para reducir sus gastos y disminuir el déficit fiscal, el gobierno transfirió los servicios de educación y salud a los gobiernos locales.

La privatización y la reforma tributaria lograron reducir el déficit y alcanzar superávit entre 1992 y 1994.

En los siguientes años, se implementan otras medidas como la lotería fiscal, reforma provisional que afectó a los ingresos del seguro social, continuo la privatización con las hidroeléctricas, plantas eléctricas, redes de transporte de energía, etc, alentados por el incremento de los ingresos fiscales, en los años de 1991 – 1994, se aplicó una reducción de los impuestos a empresas de 30% al 80%, que si bien generó nuevos recursos fiscales en 1994, en los dos años siguientes incidieron en la caída de los ingresos públicos, lo que fue agregado por el efecto tequila, a tal punto que a mediados de 1996 el déficit fiscal llegó a 2,1% del PIB.

En la reforma bancaria, se revigorizó el control al Banco Central sobre la regulación y supervisión de la suficiencia de capital y reservas para pérdidas. Debido a los problemas del efecto tequila y dado que la ley de convertibilidad prohíbe la concesión de crédito a los bancos el gobierno creó el fondo fiduciario para incentivar la fusión, adquisición o reestructuración de bancos privados a través de la concesión de préstamos.

### RESULTADOS DEL PLAN DE CONVERTIBILIDAD Y EL AJUSTE ESTRUCTURAL

El plan de convertibilidad y las reformas estructurales lograron reducir la inflación de Argentina a niveles internacionales, eliminó la especulación financiera aumentó la productividad, redujo las tasas de interés lo que contribuyó a la reactivación económica, y aumentó el crédito y la

inversión lo que generó crecimiento, eliminó temporalmente el déficit fiscal pero provocó déficit en cuenta corriente financiado con entrada de capitales, aumento del desempleo a 19% en 1995 y la pobreza alcanzó a 20 millones de argentinos.

El plan se debilitó a fines de 1994 y 1995 por la salida de capitales por el efecto tequila, que provocó desequilibrio externo generando dificultades a la Balanza de Pagos, en política cambiaria e inflación. Sólo fue posible mantener la convertibilidad y estabilidad con el apoyo del FMI.

### LA SITUACIÓN ECONOMICA EN EL ECUADOR EN 1996

A los 3 meses de estar en el poder, el nuevo gobierno no ha definido aún su programa económico y sólo ha anunciado el presupuesto del Estado de 1997 y la política social. Continúan los desequilibrios macroeconómicos, como se muestra en el cuadro # 2, entre lo que destaca el déficit fiscal de 3% del PIB, recesión y atrasos de la deuda externa con el Club de París. El único signo positivo ha sido la reducción lenta de la tasa de interés activa y la relativa estabilidad del tipo de cambio. Sin embargo, para reducir ésta se ha tenido que aceptar una mayor depreciación de la moneda.

Sin embargo, continúan los problemas estructurales como la escasa capacidad de ahorro interno e inversión, baja productividad, poca competitividad externa que explican el crecimiento económico bajo e inestable combinado con desequilibrio externo y fiscal.

En el corto plazo, el gobierno debe resolver el problema del déficit fiscal, llegar a un acuerdo con el Club de París y lograr desembolsos de varios préstamos ya firmados con el Banco Mundial, BID, CAF, etc. lo cual puede implicar un acuerdo

con el FMI que va a condicionar su apoyo a que el país alcance equilibrio fiscal, afiance la estabilización y complete las reformas estructurales en varios sectores y las aplique en otros.

### LA CONVERTIBILIDAD EN EL ECUADOR

En el Ecuador no existe un proceso hiperinflacionario, como sucedió en Argentina. Sin embargo, presenta condiciones similares a ésta ya que tiene un déficit importante y alta RMI. Argentina comenzó aplicar reformas estructurales en 1991 y Ecuador en 1990.

No hay limitaciones económicas serias para la aplicación de un plan de convertibilidad en el país. Existe una alta RMI que es una condición indispensable para aplicar el plan; se ha anunciado, por parte del Ministro de Finanzas, la renuncia a la norma que permite variar el presupuesto en un 10% y se está planteando obtener equilibrio fiscal en 1997 las que son importantes para generar credibilidad en el plan. Por otro lado, el Presidente planteó el cambio de la moneda, aunque esta no es necesaria para aplicar el plan de convertibilidad. En Argentina se introdujo la nueva moneda recién en Enero de 1992.

La convertibilidad lo que hace es cambiar las reglas del juego de la economía. El gobierno debe disciplinarse eliminando el déficit fiscal y si lo tiene debe financiarlo con endeudamiento interno o externo, ya que el Banco Central no va a financiar su déficit. Los exportadores con tipo de cambio fijo, se verán obligados a incrementar la productividad a fin de reducir sus costos y aumentar la competitividad. Esta no puede aumentar vía el tipo de cambio ya que este es fijo.

Los empresarios, debido a que estarán limitados para subir los precios, deberán también aumentar la productividad para

incrementar su ganancia. Los banqueros al reducir la inflación deberán bajar la tasa de interés. En consecuencia, la convertibilidad si tiene éxito en reducir la inflación permitirá la estabilidad de precio y en ese contexto los agentes económicos se verán obligados a aumentar sus ganancias con el incremento de la productividad. La convertibilidad al garantizar la estabilidad lleva a que los agentes económicos se guíen en sus decisiones por la productividad, pero en esta situación se requieren mayor flexibilidad de los mercados. Por ejemplo en el mercado de trabajo, los salarios deben ajustarse también por la productividad, por ello, la convertibilidad puede perdurar con reformas estructurales y desregulación que flexibilizan los mercados.

### REFORMAS ECONOMICAS

El Ecuador ha ejecutado algunas reformas estructurales en el sector externo, sistema financiero, sector público, mercado de trabajo y desregulación. Ha avanzado mucho en las dos primeras, pero en las otras está retrasado.

Para garantizar que la convertibilidad pueda sostenerse requiere eliminar el déficit fiscal e incentivar la entrada de capital que ayuden a mantener el tipo de cambio fijo y reduzca la tasa de interés. Por lo tanto, es fundamental que se profundice la reforma del Estado.

### REFORMA DEL ESTADO

La reforma del estado estará centrada en la privatización, la desregulación e incremento del ahorro del sector público. Para esta probablemente se aplicará una reforma tributaria para alcanzar el equilibrio fiscal en 1997, en la que se eliminará las exenciones al IVA ampliando a todos los sectores y posiblemente se incluya transacciones financieras,

se implementaría la lotería fiscal; se eliminarán todos los subsidios incluyendo al del gas, al diesel y electricidad; se aumentaría las tarifas telefónicas, agua y energía eléctrica; se extendería el impuesto al 2% (por desastre de la Josefina) hasta el fin del gobierno, se aumentaría el impuesto a los consumos especiales y se pasaría y generalizará el impuesto del 2 por mil al capital (que cobra la Universidad de Guayaquil) a todo el país.

En cuanto a la privatización, se continuaría con la eliminación de algunas entidades públicas de escasa significación y se reanuda la compra de renuncias. Se aceleraría la privatización de EMETEL, INECEL, TRANSNAVE, etc. Se dará en concesión puertos, aduanas, aeropuertos, empresas eléctricas, empresas militares, ferrocarriles, carreteras, etc. Se descentralizarán los servicios de salud y educación que irán a manos de la comunidad. Además se lanzaría la reforma a la seguridad social para someter a competencia al IEES y dinamizar el mercado de dinero y de valores.

### REFORMA EN EL MERCADO DE TRABAJO

En el mercado de trabajo, podría eliminarse la norma que incrementa el salario mínimo por las decisiones del CONADES y de sustituirá por variaciones de la productividad, se eliminarán los sindicatos en el sector público y limitaría el poder de los sindicatos privados; se reducirán los costos de contratación y despido de trabajadores, se unificaría el salario (incluyendo los décimos sueldos), mejoraría la eficiencia de la agencia de empleo del Ministerio de Trabajo y se incentiva a las agencias de empleo privadas.

### REFORMA EN EL SISTEMA FINANCIERO

Se otorgaría poder de control y supervisión al Banco Central para vigilar al sistema financiero con el fin de implementar un monitoreo preventivo a las instituciones financieras y la Superintendencia de Bancos fiscalizará que se cumpla con las recomendaciones del instituto emisor. Probablemente impliquen unificar las funciones de la Junta Monetaria, Banco Central y Superintendencia de Bancos. El Banco Central, con el plan de convertibilidad, no podría conceder crédito a intermediarios financieros privados, en casos de crisis financiera, y se podría establecer un fondo fiduciario de capitalización de intermediarios financieros. Además se implementaría un sistema de seguro de depósito, mediante el cual los bancos privados, cargarán en sus costos una tasa que permita devolver a los depositantes su dinero en caso de quiebra de la institución y que no lo paguen todos los ecuatorianos, como lo sucedido hasta el momento, utilizando los recursos del presupuesto del Estado.

### ALGUNOS EFECTOS

La aplicación de un programa de estabilización basada en la convertibilidad, en el Ecuador podría tener un efecto, en el corto y mediano plazo, una reducción de la inflación y de la tasa de interés. Esta última con el aumento del salario real incentivarán la demanda que reactivará la economía. Se incentivaría el crecimiento económico, en el mediano plazo, basado en el aumento de la productividad.

Sin embargo, el plan tiene sus debilidades que se relacionan con la sobrevaluación y shocks externos. La primera se produce, con la inflación residual, que no se reduce rápidamente, lo que llevará a una caída del tipo de cambio real y afectará la competitividad de los exportadores. Por otro lado, el plan tiene poca flexibilidad para enfrentar shocks, por

ejemplo caída de los precios del petróleo, podrían conducir a un déficit fiscal, alza de la tasa de interés y pondrían en peligro el tipo de cambio fijo.

**CUADRO # 1**  
**INDICADORES MACROECONÓMICOS EN ARGENTINA**

	1990	1991	1992	1993	1994
Inflación	1343%	84.00%	17.50%	7.40%	3.90%
Tasa de interés	1.518.0 %	62.0%	17.0%	11.0%	8.0%
Crecimiento del PIB	0,1%	8,9%	8,7%	6,0%	7,4%
Salario Real	-8,9%	-11,2%	-5,0%	-1,6%	0,7%
Variación RMI	3379'	2630'	4550'	2547'	110'
Saldo cta. Cte. US\$	4552'	-647'	-6546'	- 7.452'	-9.959'
Déficit Fiscal (% del PIB)	-1,5	0,5	0,6	1,1	0,0

Fuente: Anuario Estadístico República Argentina  
Ministerio de Economía (Argentina un país para invertir y crecer,  
Informe de Economía de la República Argentina)

**CUADRO # 2**  
**INDICADORES MACROECONÓMICOS EN EL ECUADOR**

	Julio 1996	Octubre 1996
Inflación	24.04%	25.30%
Déficit Fiscal (% PIB)	3%	3%
Tipo de Cambio	3217	3.333
RMI	1509'	1761'
Tasa de Interés Activa	61.57	48.00
Pasiva	49.27	31.21

Fuente: Información Macroeconómica Semanal (BCE), Boletín Mensual (BCE)  
Mundo Económico (Diario El Universo)