

Boletín de coyuntura 2020-01, **documento para discusión** **Crisis Económica y Pandemia COVID-19 en Ecuador 2020**

Instituto de Investigaciones Económica (IIE)¹
Facultad de Economía, PUCE
Abril 3, 2020

El coronavirus (COVID-19) nos ha puesto frente a uno de los más grandes desafíos de la historia, en donde el futuro es incierto, seguramente no volveremos a la vida de antes y ahora debemos ser flexibles y adaptarnos a las nuevas circunstancias. Este documento busca provocar la discusión académica sobre la dimensión económica que enfrenta el Ecuador, partiendo de la idea de que en la incertidumbre en la que estamos, no hay medidas, propuestas, ni soluciones “correctas” ni definidas en textos.

En este escenario desde el Instituto de Investigaciones Económicas proponemos un documento base para la reflexión y discusión amplia, a través de foros a realizarse en los próximos días; en aras de aportar a la definición de políticas públicas basadas en la búsqueda del desarrollo económico y social.

Partimos del planteamiento de que la política económica debe priorizar el bienestar de las personas. A diciembre de 2019, del total de la población con empleo el 47% era informal y el 60% no estaba afiliada a la seguridad social. Este escenario vuelve aún más retador el pensar alternativas, pues el mantener a nuestra sociedad sana y alimentada es la prioridad económica y política actual, y esto nos exige pensar fuera de las medidas convencionales experimentadas y de lo que la teoría convencional propone.

En términos de política económica, la pandemia del COVID-19 requiere superar la disyuntiva neoclásico-keynesiana con el fin de estar a la altura de las consecuencias económicas de la crisis. Si se requiere mantener el distanciamiento social durante un período considerable de tiempo, entonces se requiere una transformación profunda del esquema dependiente del ciclo económico hacia una economía intertemporalmente sostenible y a prueba de crisis; es decir, la construcción de una economía resiliente.² (Lange y Santarius, 2020)

Así, aportamos al diálogo académico con este documento que el Instituto de Investigaciones Económicas de la PUCE ha preparado; diálogo que estamos

¹ Documento coordinado por el Instituto de Investigaciones Económicas, con la autoría de Jackeline Contreras, Nora Fernández, Jaime Gallegos, Iván González, Francisca Granda, Andrés Mideros Mora y Mateo Villalba. Cualquier error u omisión es responsabilidad de las y los autores. Se agradecen los comentarios de Christian Albuja, Carlos Andrade, José Luís Fuentes, Grace Guerrero, María Mercedes Prado, Carlos Reinoso y Pablo Samaniego.

² <https://www.zeit.de/wirtschaft/2020-04/corona-volkswirtschaft-resilienz-beschaefigung-grundeinkommen>

comprometidos en sostener en este tiempo, para lo cual invitamos a la amplia discusión ciudadana. En este texto, se realiza una reflexión sobre: 1) cuáles son los efectos de la pandemia sobre la economía y qué están haciendo los países, alrededor del mundo, para enfrentar esta crisis global; 2) cuáles son las restricciones que enfrenta el Ecuador para tomar ese tipo de medidas; y, 3) dadas la necesidad de intervención y las restricciones que tenemos, qué podemos hacer para enfrentar las crisis en nuestro país.

1. ¿Cuáles son los efectos de la pandemia sobre la economía y qué hacen los países del mundo frente a la recesión global que provoca la pandemia en materia económica?

Hasta hace poco se creía que las muertes masivas aleatorias ya no eran una amenaza para la humanidad, pues estaban controladas por el avance tecnológico de la medicina. Hoy este supuesto está cuestionado, no solo por el COVID-19, sino por la posibilidad de nuevos virus que vengan del mismo origen y sigan el mismo mecanismo de propagación, en el futuro. La paralización de la economía ha sido una necesidad para evitar más muertes, pero ¿hasta cuándo podemos sostener una paralización tan masiva y generalizada? Ni siquiera los datos de la “Gran Depresión” evidencian una paralización tan agresiva. La magnitud de la recesión global que viene será de grandes dimensiones y podría superar los registros de la historia.³ ¿Cómo nos podemos preparar para esto? Existe un costo de intercambio (*trade-off*) que se debe poner sobre la mesa: hay que minimizar las muertes ocasionadas por la pandemia, pero también los efectos económicos adversos que afectaran gravemente la vida de las personas.

La paralización económica afecta a la demanda, pues la gente no solo deja de consumir, sino que algunos pueden verse privados de bienes y servicios esenciales para la supervivencia. También la oferta es afectada pues la paralización puede destruir capacidades productivas, desmantelar infraestructura, llevar a la disolución de empresas y afectar a la economía del cuidado. Como nunca, la situación requiere aceptar que necesitamos adaptarnos a una nueva realidad que tendrá efectos adversos sobre la economía de manera sostenida y persistente. Publicaciones del FMI señalan que nos encontramos en un escenario económico similar al de una guerra.⁴ Por esto los gobiernos del mundo están actuando con gran fuerza y sin contemplaciones.

La característica general que podemos ver en las diferentes medidas que se han tomado a nivel mundial para enfrentar la recesión global, derivada de la pandemia, se pueden resumir en masivas intervenciones del Estado, con instrumentos y planes, no-convencionales para inyectar liquidez a la economía a través de las empresas y la protección de los ingresos y capacidad de consumo de las personas y los hogares. Algunos ejemplos:

³ <https://www.expreso.ec/actualidad/economia/carmen-reinhart-ecuador-ira-default-crisis-coronavirus-8255.html>

⁴ <https://blogs.imf.org/2020/04/01/economic-policies-for-the-covid-19-war/>

- En Estados Unidos, inicialmente, la Reserva Federal (banco central estadounidense) inyectó US\$1,5 billones de dólares en préstamos a corto plazo para garantizar la liquidez del sistema, pero a finales de marzo anunció una intervención sin precedentes: un plan de compra ilimitada de bonos del tesoro de los EE. UU y activos hipotecarios. Hasta el momento se registra cerca de US\$4 billones inyectados al mercado.⁵
- En Canadá se introduce un paquete de medidas de US\$107.000 millones, que incluye US\$ 55.000 millones en aplazamientos de impuestos, y US\$ 52.000 millones en transferencias a trabajadores que no cuentan con seguro de desempleo.⁶
- En Alemania, se ha más que duplicado, en menos de un mes, el paquete de medidas iniciales “hasta niveles nunca antes vistos en la historia alemana”⁷. El paquete inicialmente concebido en 550.000⁸ millones de euros (aprox US\$611.000 millones) a principios de marzo, pasó a bordear los 1800 millones de euros (aprox US\$2.032 millones) para finales del mes. Los préstamos “ilimitados” inicialmente concebidos para sostener la liquidez de pequeñas empresas y compensarlas para evitar despidos masivos⁹, ahora incluyen subsidios directos. Este paquete también incluye un nuevo fondo¹⁰ que le permitirá comprar acciones de empresas afectadas por el coronavirus para evitar que cierren. También ha relajado los requerimientos para que las personas subempleadas y trabajadores autónomos accedan a seguridad social y prestaciones de bienestar. “Esencialmente, de un solo golpe, el gobierno alemán ha introducido un ingreso básico incondicional, al menos por el momento. El estado esencialmente ha transferido toda la economía a la unidad de cuidados intensivos: en miles de empresas, el gobierno pagará una parte de los salarios. Industrias como el turismo y la aviación se mantendrán a flote con préstamos públicos. Y en las empresas que han sido más golpeadas, el gobierno ahora tiene la posibilidad de tomar riesgos para evitar que se hundan”. Finalmente, como plan contingente, se ha anunciado que Alemania se prepara para nacionalizar empresas afectadas por la crisis económica del COVID-19 para evitar los daños sobre la oferta¹¹, y se está

⁵ <https://elpais.com/economia/2020-03-23/la-reserva-federal-anuncia-compras-ilimitadas-de-activos-hasta-que-se-estabilicen-los-mercados-financieros.html>

⁶ <https://www.cbc.ca/news/politics/trudeau-income-supports-covid19-1.5509247>

⁷ <https://www.spiegel.de/international/germany/what-next-attention-slowly-turns-to-the-mother-of-all-coronavirus-questions-a-853a559e-d454-41e2-b8f2-e8f2c8d5ca18>

⁸ <https://www.estrategiaynegocios.net/lasclavesdelDia/1363716-330/alemania-anuncia-cr%C3%A9ditos-ilimitados-para-ayudar-a-empresas>

⁹ <https://www.spiegel.de/international/germany/german-cabinet-agrees-to-750-billion-euros-in-emergency-aid-measures-a-9905ff76-c22d-4a9e-a3d4-c44633daf94e>

¹⁰ Considerando el problema de acceso de financiamiento de países vecinos altamente endeudados como Italia, los países de la zona han emitido “Coronabonos” de forma conjunta, a fin de que los países financieramente más débiles se beneficien de la calidad crediticia de los países financieramente más fuertes. Como otra alternativa, estos países están considerando conceder líneas de crédito especial de rescate de fondo ESM de Luxemburgo, con la salvedad de que estas **no** deberán estar condicionadas a requerimiento de política económica como se acostumbraba. <https://www.zeit.de/wirtschaft/2020-03/coronabonds-esm-coronavirus-europaeische-union-hilfspaket>

¹¹ <https://www.economista.es/economia/noticias/10429227/03/20/Alemania-se-prepara-para-nacionalizar-empresas-si-el-impacto-del-Coronavirus-se-descontrola.html>

considerando que se fusionen la seguridad social pública con los seguros privados, con el fin de que se disminuyan las primas para los asegurados¹².

- En Italia, se ha anunciado un conjunto de medidas de emergencia que asciende a 25.000 millones de euros. Esta intervención contempla, entre otras cosas, la suspensión temporal de pagos de hipotecas y de algunos impuestos, el plan va dirigido tanto a las familias como a empresas. La suspensión de hipotecas contempla un periodo de gracia de 90 días, en el que no se genera interés, no se pagan cuotas ni se amortiza capital, para aliviar la economía de los hogares. Es decir, los bancos no cobrarán más intereses por la ampliación de plazos y diferimientos otorgados.¹³
- En Nueva Zelanda, el gobierno anunció un segundo paquete de estímulo de 12.100 millones de dólares neozelandeses (más de US\$7.300 millones), en enero había anunciado el primero, con el objetivo de: mantener a los trabajadores en sus empleos, subvencionar los sueldos de los empleados de los negocios afectados, apoyar a las personas de bajos ingresos con un incremento de las pensiones y ayudas para pagar la electricidad, compensar pagos tributarios de los negocios, emplear más trabajadores y poner a disposición del sector sanitario pruebas para detectar el virus y mascarillas, entre otros recursos necesarios.¹⁴
- En Irlanda, se nacionalizaron hospitales y clínicas privadas mientras dure la pandemia.¹⁵
- En Dinamarca, en un récord de 24 horas, partidos políticos de todo el espectro ideológico, junto a empresas y sindicatos, acordaron un paquete de protección del trabajo y a las empresas en dificultades, por un valor de US\$6,27 billones.¹⁶
- En Singapur, se anunció un paquete de US\$ 4,6 billones para financiar transferencias directas a la población vulnerable y a los programas de protección social territorializada como son los *Community Development Councils*.¹⁷
- En Chile, se anunció un paquete de US\$ 11.750 millones, que incluye reasignación de recursos hacia el sector salud, un seguro especial de desempleo, aplazamiento del pago de impuestos, y crédito a personas y empresas.¹⁸

¹² <https://www.zeit.de/zustimmung?url=https://www.zeit.de/wirtschaft/2020-04/corona-volkswirtschaft-resilienz-beschaefigung-grundeinkommen/seite-2>

¹³ https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/03/10/economia/1583842348_781445.html

¹⁴ <https://www.efe.com/efe/espana/economia/nueva-zelanda-anuncia-un-paquete-de-estimulo-7-300-millones-usd-por-covid-19/10003-4197535>

¹⁵ <http://www.resumenlatinoamericano.org/2020/03/25/covid19-irlanda-nacionaliza-hospitales-privados-mientras-dure-la-pandemia/>

¹⁶ <https://www.nytimes.com/2020/03/28/business/nordic-way-economic-rescue-virus.html> y <https://euobserver.com/coronavirus/147827>

¹⁷ <https://www.straitstimes.com/politics/up-to-900-cash-help-for-singaporeans-in-supplementary-budget-government-to-freeze-fees-and>

¹⁸ <https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/03/20/chile-deja-de-lado-su-prudencia-fiscal-a-medida-que-aumenta-la-amenaza-del-coronavirus/>

- En Argentina se anuncia un paquete de \$380.000 millones de pesos (más de US\$ 5.700 millones) de apoyo a las empresas para el pago de sus cargas laborales.¹⁹
- En Perú se prepara un paquete de US\$ 25.000 millones (equivalente al 12% del PIB), tanto para la contención de la emergencia como para préstamos al sector productivo.²⁰
- A nivel global, más de 84 países, han implementado o ampliado sus programas de protección social y políticas activas de empleo.²¹

En el caso ecuatoriano las medidas que se pueden implementar deben ser analizadas sobre la base de las restricciones específicas de la economía nacional, que se discute en la siguiente sección.

2. ¿Cuáles son las restricciones de Ecuador para tomar medidas del tipo que se han tomado en países desarrollados?

La economía ecuatoriana es relativamente pequeña, abierta y con déficit de balanza de pagos, de ingreso medio-alto²², sin fondos de ahorro público, con una creciente necesidad de financiamiento para cubrir el déficit fiscal, con bajos niveles de valor agregado (primario exportadora), y altamente vulnerable a choques exógenos, particularmente a aquellos que afectan los precios de sus principales productos de exportación (como el petróleo) y el encarecimiento del dólar estadounidense, moneda de curso legal en Ecuador desde el año 2000.

La economía real presenta un débil desempeño desde el año 2015 hasta el presente, con registros volátiles de bajo crecimiento o incluso negativos, episodios atípicos de deflación y cifras desconcertantes de aumento de pobreza, desigualdad, desempleo y subempleo. El crecimiento económico ha estado fuertemente correlacionado con el gasto público y, particularmente, con el precio del petróleo. El cambio del patrón de especialización de la economía (primario, extractivista y exportador de materias primas) pudo haber transformado esta dinámica de crecimiento económico, no obstante, la estructura productiva del país no se ha modificado.

El sector fiscal que venía de un proceso de expansión del gasto desde 2010 no ha podido contener hasta hoy un déficit crónico que se mantiene en cifras difíciles de sostener. En los últimos años, se ha recortado el gasto de inversión –reforzando los efectos recesivos de la economía–, no se ha podido reducir significativamente el gasto corriente y se han perdido importantes ingresos tributarios, dejando el problema de déficit sin mejoras consistentes. Esto ha ocasionado que se recurra a

¹⁹ https://www.clarin.com/economia/coronavirus-argentina-dnu-ventajas-empresas-evitar-ola-despidos_0_yCr8sPOSL.html

²⁰ https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52104166?at_custom2=facebook_page&at_custom4=68B2FBD0-734A-11EA-81B6-E70A3A982C1E&at_custom1=%5Bpost+type%5D&at_campaign=64&at_custom3=BBC+News+Mundo&at_medium=custom7&fbclid=IwAR1WS8uT9TIKYWDp9xoHfYVu4mQ2IBO1KYJM4lnF0wIbeWGL5gwMoYkEvyY

²¹ http://www.ugogentilini.net/wp-content/uploads/2020/03/Social-protection-responses-to-COVID19_March27.pdf

²² <https://datos.bancomundial.org/income-level/ingreso-mediano-alto>

un agresivo endeudamiento que alcanzó los 58.533 millones de deuda pública agregada (53,39% del PIB) a enero de 2020, según la nueva metodología del Ministerio de Finanzas.²³ El país acarrea déficit fiscal durante los últimos 10 años, es decir los ingresos, por recaudación de impuestos, por exportación de crudo y otras fuentes, no alcanzan a cubrir los gastos del Estado. Actualmente, lo más preocupante es que según el Indicador de Blanchard, elaborado por el Reporte de Consistencia Macroeconómica, la deuda pública es insostenible.²⁴

Además, el riesgo país ha superado los 6 mil puntos básicos y el financiamiento del mercado de capitales está prácticamente cerrado. El financiamiento emergente, multilateral y bilateral, anunciado por el gobierno, es positivo, pero puede ser insuficiente para la magnitud del problema. Los pocos instrumentos de liquidez con los que contaba la política económica de nuestro país han sido limitados por falta de confianza, y se ha notado lentitud para reasignar presupuestos hacia el sistema sanitario del país, algo imprescindible en esta situación de emergencia global, donde cabe anotar que dicho sector, desde 2018 ha perdido asignaciones y sufrido despedidos de personal, aumentado su vulnerabilidad y disminuyendo sus capacidades.

Con relación al sector monetario y financiero, aunque ha mantenido un buen desempeño en los últimos años, más temprano que tarde se puede ver afectado por los problemas del sector real cuando los actores económicos experimenten problemas para pagar sus obligaciones financieras. Si a esto se suma la pérdida de reservas internacionales (RI) y el bajísimo nivel de estas frente a la liquidez total (M2) se denota la fragilidad del esquema monetario que requiere de un contingente de liquidez suficiente para enfrentar adversidades de la magnitud de las que se puede esperar ante esta crisis global y atípica.

Cabe profundizar sobre las particularidades de la economía ecuatoriana al estar dolarizada y cómo se gestiona la liquidez bajo este esquema monetario. En general, existen al menos dos formas de crear dinero: la emisión primaria, que consiste en imprimir billetes y acuñar monedas por parte de los bancos centrales, y la emisión secundaria que es la multiplicación del dinero que realizan las entidades financieras cuando otorgan préstamos o crean endógenamente dinero en respuesta a la demanda del crédito. De esta manera, la liquidez agregada de la economía (M2) se incrementa cuando las entidades financieras –públicas o privadas–, en respuesta a la demanda de crédito, otorgan préstamos y crean endógenamente dinero, lo que se puede constatar en los agregados monetarios y el registro contable de la expansión de los balances de dichas entidades. En los respectivos balances se registra un nuevo activo: la deuda que contrajo el deudor con esa entidad y, al mismo tiempo, se registra un nuevo pasivo: el depósito acreditado en la cuenta de ese deudor de donde éste puede girar (crece el activo y el pasivo de la entidad en igual medida y el patrimonio permanece inalterado). Así, bajo esta segunda forma de crear dinero (creación endógena), el dinero –en “dólares”– no salió de la Reserva Federal de los

²³ https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/03/Presentaci%C3%B3n-Bolet%C3%ADn-de-Deuda-P%C3%BAblica-Enero-2020_act23032020.pdf

²⁴ <https://rcmpuce.com/historial-de-reportes/>

EE.UU (en adelante Fed) o del Banco Central del Ecuador (que no puede hacer emisión primaria bajo dolarización), ni de las bóvedas o acervos de la entidad financiera prestamista. El crédito y su contrapartida, el depósito, fueron creados endógenamente por esa entidad financiera, en respuesta a la demanda de crédito.

Bajo dolarización se renuncia a la capacidad de realizar emisión primaria, pero la secundaria se mantiene. La expansión de los sistemas financieros –mayor cobertura geográfica, poblacional y volumen de operaciones– y el avance de la era digital en el mundo han causado que la emisión primaria pierda espacio y la emisión secundaria sea la principal fuente de dinero disponible alrededor de todo el planeta. Según Positive Money, de todo el dinero disponible en el Reino Unido en 2014, por ejemplo, se estima que solo el 3% corresponde a billetes y monedas; el 97% corresponde a dinero, de emisión secundaria, “creado y transado” electrónicamente. La posibilidad de expandir la liquidez más allá de la disponibilidad de divisas emitidas por la Fed, o de activos convertibles a esa divisa, es justamente uno de los elementos que permite funcionar y facilita la sostenibilidad de la dolarización. Pues de esta manera, la liquidez puede expandirse para responder a las necesidades de la economía real.

Cuando la emisión secundaria expande la liquidez agregada, a través de la creación endógena de dinero, el volumen de depósitos a disposición de los agentes económicos aumenta. De estos depósitos, los agentes económicos pueden realizar pagos o transferencias. Si estos pagos o transferencias se realizan por medios financieros de pago (cheque, transferencia electrónica, tarjeta de crédito o tarjeta de débito) y no en especie monetaria y, además, se efectúan al interior del circuito doméstico del sistema nacional de pagos (es decir que no trascienden las fronteras del Ecuador), no se requiere de reservas internacionales (RI) para ejecutar esas transacciones. Pero si los agentes económicos deciden demandar parte de sus depósitos en efectivo (billetes y monedas) o realizar un giro al exterior, el sistema financiero, en la mayoría de los casos a través del Banco Central, se ve obligado a recurrir a las reservas internacionales (RI). En efecto, la única manera de obtener billetes y monedas emitidas por la Fed o realizar un giro al exterior en dólares de los EE.UU., es si se dispone de caja en divisas (especies monetarias emitidas por la Fed almacenadas en bóvedas) o si se tiene la disponibilidad de activos internacionales (depósitos u otros valores en el extranjero) que se pueden liquidar para efectuar el giro al extranjero o importar la especie monetaria demandada (billetes o monedas). De aquí que la sostenibilidad del esquema de dolarización depende de que se disponga de un volumen suficiente de reservas internacionales (RI) para mantener la capacidad operativa necesaria para atender la demanda de efectivo (billetes y monedas) y los requerimientos netos de giros al exterior de los agentes económicos a través del sistema nacional de pagos. Por lo tanto, el nivel de reservas internacionales, y más precisamente la relación entre estas reservas y la liquidez total, $RI/M2$, es un indicador de gran relevancia para evaluar la sostenibilidad de la dolarización.

Entonces, el dinero endógeno o crédito que financia actividades intensivas en el uso de efectivo (billetes y monedas), en última instancia se ve reflejado en una reducción

de reservas internacionales, pasa lo mismo con el crédito que aumenta la demanda de bienes importados porque requiere de giros al exterior.

Cabe señalar que la alta preferencia por tenencias en efectivo (billetes y monedas), coloquialmente conocida como “colchón-bank”, y la intensidad con que algunas actividades económicas realizan transacciones en efectivo (billetes y monedas) -más aún en una economía con un enorme sector informal- debilitan la sostenibilidad del esquema monetario, algo que hay que subrayar bajo esta situación tan delicada.

Finalmente, las divisas llegan del sector externo, a través de la balanza de pagos. Pero dicho sector, con sus problemas estructurales y sin medidas de contención en los últimos años, viene reafirmando su tendencia deficitaria de la balanza no-petrolera, atenuada únicamente por el comportamiento recesivo de la economía que también frena las importaciones. Sin embargo, la apreciación del dólar y el derrumbe del precio del crudo afectarán de manera importante a este sector, que es el más vulnerable y el canal de transmisión más directo y devastador de los choques externos hacia la economía doméstica ecuatoriana.

En resumen, Ecuador no dispone de instrumentos de liquidez, ni ahorros, ni suficiente financiamiento y los ingresos petroleros, tributarios y de otras fuentes, se han venido contrayendo significativamente. Adicionalmente, el esquema monetario necesita ser protegido de las presiones a las que lo expondrá esta crisis global. Las medidas anunciadas por el gobierno, centradas en una política de austeridad y de corte contractivo, son insuficientes para cubrir las necesidades de: incrementar las asignaciones de emergencia en salud; fortalecer y proteger el esquema monetario; defender la capacidad de consumo de los hogares; proteger la capacidad de producción de nuestra economía y la generación de empleo. En este sentido, es necesario plantear instrumentos alternativos de política económica en el marco del contexto específico del país.

3. En conclusión, ¿qué podemos hacer en Ecuador dadas las necesidades y las restricciones que tenemos?

Debemos empezar por reconocer que no hay una vuelta a la “normalidad” en el futuro inmediato de Ecuador. Esto nos obliga a adaptarnos de manera oportuna a una nueva realidad. Mientras más tardemos en reconocer esto, mayores serán las pérdidas sociales y económicas.

Los efectos no se verán únicamente en pérdidas humanas, que son extremadamente dolorosas, sino también en la afectación económica a gran parte de la población, que luego de la pandemia, quedará en situación de alta vulnerabilidad por la eventual destrucción de sus medios de vida, que llevará a un aumento significativo de la pobreza. La extrema desigualdad que existe en nuestro país se incrementará todavía más y con ello el descontento social podría erosionar aún más la débil cohesión social existente.

La erupción de protestas o manifestaciones masivas bajo las presentes circunstancias sería catastrófica y se debe evitar a toda costa. Una recesión sin precedentes requiere medidas de la misma naturaleza, que busquen un equilibrio entre minimizar las muertes ocasionadas por la pandemia y, al mismo tiempo, limitar los efectos económicos adversos que afectarán gravemente la vida de las personas en el futuro.

El primer paso para enfrentar un problema es reconocer su existencia y asumir que la situación que enfrentamos ha cambiado. La recesión global que se viene, junto con los problemas domésticos de Ecuador (descritos anteriormente), convergen hacia un escenario sin precedentes en la historia económica reciente del país. Los esfuerzos de ajuste y estabilización fiscal basados en el acuerdo con el FMI, firmado en 2018, deben ser revisados en cuanto a su viabilidad bajo este nuevo escenario, considerando que se necesita el financiamiento de este y otros multilaterales. Tal es la magnitud del problema mundial, que el propio FMI y el Banco Mundial, ya han hecho un pedido, público y formal, a los países más ricos y al G20 para que se suspendan los pagos de deuda externa de los países de ingreso bajo con la finalidad de mejorar la liquidez disponible de los países deudores para invertirla en la emergencia sanitaria. Posteriormente, la titular de la CEPAL, ha solicitado considerar también a las economías de ingreso medio, altamente endeudadas y con capacidades fiscales reducidas, como Argentina y Ecuador.

Una vez reconocido el problema, maximizar la disponibilidad de ayuda y créditos emergentes, multilaterales y bilaterales, como los que ha anunciado el gobierno es una necesidad que hay que apoyar, pero podría ser insuficiente para los desafíos que se enfrentan, pues las medidas tradicionales no siempre permiten adaptarse a las nuevas circunstancias. Medidas fiscales contractivas, podrían empeorar el problema inmediato. Por ello, es imprescindible que el país, genere instrumentos acordes a sus particularidades. En el marco del cambio del escenario global y la magnitud de la crisis que se viene, se debe abrir un espacio plural, transparente y participativo para analizar la implementación de medidas no-convencionales.

“Como recordatorio, existe un consenso que las consecuencias económicas de la crisis solo pueden mitigarse si el Estado mantiene la economía a flote”²⁵. Necesitamos profundizar e innovar en los instrumentos de política económica, que consideren opciones altamente focalizadas para enfrentar esta crisis. Mas allá de simplemente esperar que los paquetes de estímulo generen trabajo rápido y estabilicen salarios, lo cual no necesariamente se produce en confinamiento, “el Estado tiene la gran responsabilidad (incluso más que antes) como autoridad redistributiva y de medios de vida”²⁶. Bajo estas premisas, se ponen a consideración y discusión pública las siguientes alternativas:

²⁵ <https://www.zeit.de/wirtschaft/2020-03/coronabonds-esm-coronavirus-europaeische-union-hilfspaket>

²⁶ <https://www.zeit.de/zustimmung?url=https://www.zeit.de/wirtschaft/2020-04/corona-volkswirtschaft-resilienz-beschaeftigung-grundeinkommen/seite-2>

1. Redistribuir los presupuestos públicos para garantizar los recursos necesarios para enfrentar: la crisis sanitaria, las necesidades básicas de alimentación y la protección social de las personas más pobres y vulnerables, incluyendo a grupos de atención prioritaria como adultos mayores que son particularmente vulnerables ante la pandemia. Todas las entidades del sector público, que no estén directamente relacionadas con estas tres prioridades deben reducir su presupuesto al mínimo indispensable, hasta que se supere la emergencia sanitaria, y reasignar el resto a estos sectores prioritarios. Particular atención debe darse a las inversiones que hagan más seguro trabajar y consumir para las personas, como incrementar las pruebas, el material de protección y las facilidades de aislamiento de los contagiados.²⁷ Adicionalmente, toda creación de fondos desde iniciativas de la sociedad civil, deben sumarse a este esfuerzo coordinado por los entes rectores de la política de salud pública y de protección social.

El fortalecimiento de la capacidad de planificación, tanto del Gobierno Central como de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, es fundamental para determinar las capacidades sociales para enfrentar la crisis, y las brechas que se requieren cubrir, así como para establecer los niveles mínimos de sostenimiento de otros servicios; además para coordinar las iniciativas privadas de apoyo, que aportan, pero no sustituyen la capacidad y responsabilidad del Estado de garantizar los derechos de la ciudadanía.

2. Reestructurar y renegociar la deuda pública antes de entrar en un *default* o evento de incumplimiento de pagos. Es necesario anticiparse con una adecuada estrategia de reestructuración de obligaciones externas. Los países que han logrado anticiparse han sido muchos (38% de todos los acuerdos de este tipo entre 1978 y 2010) y han logrado: minimizar los castigos financieros, agilizar las negociaciones y disminuir las pérdidas y los impactos negativos sobre la economía.²⁸

Lamentablemente, la gravedad de esta crisis puede llevar al país a un nuevo *default*, lo que aumentaría el costo de financiamiento y podría reducir las fuentes de financiamiento, a futuro. Sin embargo, generar liquidez para atender las necesidades sociales debe ser la prioridad, y no hay duda de que el financiamiento de los servicios de salud está por encima de cualquier otra obligación, particularmente bajo las circunstancias actuales; no obstante, se debe hacer de manera responsable, negociando una moratoria o aplazamiento condicionado antes de caer en incumplimientos.

3. Impulsar la emisión masiva de Derechos Especiales de Giro, por parte del FMI, para brindar asignaciones emergentes a los países en vías de desarrollo para enfrentar la crisis sanitaria y los efectos de la recesión global. La situación actual requiere que el FMI cumpla su rol de coadyuvar al buen

²⁷ <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/premio-nobel-economia-propone-testeos-masivos-frenar-nid2348644>

²⁸ <https://academic.oup.com/jeea/article-abstract/14/1/175/2319814?redirectedFrom=fulltext>

desempeño de las economías mundiales y el cierre de las brechas que se observan en el concierto internacional. Los países deberían calificar para esta opción por su nivel de ingreso (bajo y medio), su nivel de endeudamiento y su capacidad de política económica (monetaria y fiscal).

Si bien no es una medida que depende exclusivamente del Ecuador, se debe impulsar acciones globales para incidir en el FMI, a fin de buscar la ayuda que requieren los países, especialmente aquellos que no cuentan con una moneda fuerte considerada de reserva.

4. Impulsar los instrumentos de liquidez, de corto plazo, del Banco Central del Ecuador como: ventanilla de redescuento, operaciones de repo y operaciones de mercado abierto, mientras dure la crisis.

Si bien la historia del uso de este tipo de instrumentos en el país puede generar cierta desconfianza por los abusos del pasado, son fuentes de liquidez para la economía que se requieren de forma temporal, para lo que se debe establecer mecanismos de transparencia y control político y social.

5. Adicionalmente a los instrumentos convencionales como aranceles y salvaguardias, para controlar las importaciones especialmente de bienes suntuarios, se requiere implementar un mecanismo temporal, mientras dure la crisis, de compensación para el sector externo, similar a la propuesta del “timbre cambiario”, como un mecanismo de mercado para limitar las importaciones dependiendo del flujo de divisas que entran por exportación. Para importar solo se podría pagar con un timbre –emitido por el Estado– que se entrega a los exportadores de acuerdo con el flujo de divisas que ingresan al país y ese timbre se negocia con los importadores en mercado secundario. El mercado define el precio de manera transparente. Así se incentivan las exportaciones, se contienen las importaciones y se preserva la liquidez doméstica para defender la dolarización.

Es importante considerar la necesidad de exceptuar cuotas y aranceles de ciertos insumos intermedios y bienes de capital esenciales para enfrentar la emergencia sanitaria y sostener la capacidad productiva del país. Adicionalmente, si bien esta serie de medidas podrían ser percibidas y denunciadas como violaciones de los compromisos asumidos por el Ecuador en el marco de la OMC y la CAN, y generar desconfianza entre los agentes económicos si no se maneja con transparencia, se debe considerar que su implementación permite compensar los problemas estructurales del sector externo, y la propuesta se debe presentar ante la OMC como lo que es: una medida de emergencia y temporal (mientras dure la crisis), de carácter macro prudencial, para evitar una crisis de balanza de pagos, salvedad reconocida en el marco legal de las resoluciones de este organismo y que, bajo las actuales circunstancias, estaría plenamente justificada, en especial para una economía en vías de desarrollo que no tiene moneda propia.

6. Con la finalidad de liberar liquidez y aumentar los ingresos de los estratos pobres, bajos y medios, que tienen una mayor propensión al consumo y una menor propensión al ahorro, para atenuar el comportamiento recesivo de la demanda agregada, es necesario implementar medidas tributarias de corte progresivo (cobrar más a los que más tienen) para contar con recursos que se redistribuyan a los sectores más necesitados y para cubrir gastos de la emergencia sanitaria, gravando rentas del capital y grandes patrimonios, en lugar de descontar porcentajes a salarios.

Inclusive, se pone en discusión el establecer un ingreso básico que vaya más allá de la transferencia del BDH, permitiendo la aportación voluntaria al IESS, salario por microemprendimiento y autoempleo, financiado a partir de un "impuesto de solidaridad" como contribución de los sectores más acaudalados (por ejemplo, un impuesto de hasta el 70% de la riqueza para el 2% de ingresos más altos)²⁹.

Si bien la historia nos alerta sobre la difícil viabilidad política de este tipo de medidas en nuestra región, la pandemia y sus consecuencias económicas globales hacen imperativo buscar un nuevo pacto fiscal de esta envergadura para el Ecuador.

7. Considerando el tiempo que puede tomar el movilizar recursos externos, debemos discutir mecanismos para redistribuir recursos desde los sectores que tienen un empleo adecuado estable a los que no lo tienen. Esta medida debe ser temporal, mientras dure la crisis, y debería hacerse sobre la base del ingreso neto (descontando del ingreso laboral los gastos en función de la composición del hogar y las obligaciones familiares), tanto para trabajadores públicos como privados.
8. Implementar de manera urgente medidas de prevención³⁰ de la violencia de género, y de la carga adicional de trabajo no remunerado de cuidados en las mujeres, incluyendo: garantía, disponibilidad y acceso a insumos para las necesidades específicas de mujeres que se encuentran en la primera línea de atención de salud, considerar como servicios básicos las líneas telefónicas y otros mecanismos de atención y protección a víctimas de violencia doméstica, y poner especial atención en las medidas de protección social y

²⁹ <https://www.zeit.de/zustimmung?url=https://www.zeit.de/wirtschaft/2020-04/corona-volkswirtschaft-resilienz-beschaefigung-grundeinkommen/seite-2>

³⁰ La experiencia China demostró que, si bien la cuarentena masiva es la mejor forma de frenar la propagación del virus, esta forma de arresto domiciliario tiene un alto precio, que incluye miedo, aislamiento, depresión y violencia doméstica. Los efectos secundarios de las medidas podrían poner en peligro la salud "e incluso la vida" de las personas en ciertos grupos de riesgo, que incluyen personas de tratamiento médico especial, personas que dependen de servicios de bienestar infantil y juvenil o en instalaciones para discapacitados, y personas que viven en hogares de cuidado. Esto también se aplica a personas "amenazadas por el aislamiento social" y mujeres y niños en riesgo de violencia doméstica.
<https://www.spiegel.de/international/germany/what-next-attention-slowly-turns-to-the-mother-of-all-coronavirus-questions-a-853a559e-d454-41e2-b8f2-e8f2c8d5ca18>

de estímulos financieros a compensar la carga adicional de trabajo no remunerado de cuidado.³¹

9. Crear de manera emergente, una corporación de naturaleza mixta (pública y privada) para desarrollar instrumentos de liquidez y efectuar transferencias monetarias en efectivo, de acuerdo con lo que dicte el ente rector de la política de protección social, con el objetivo de atender las necesidades esenciales de salud y alimentación, por medios de pago electrónico accesibles para no-bancarizados (plataforma USSD), para fortalecer el sistema de pagos y la dolarización al reducir la demanda de billetes y monedas, en segmentos de la población y actividades económicas intensivas en el uso de efectivo.

De esta manera se podría fortalecer la propuesta de ampliación del Bono de Desarrollo Humano de manera que llegue con mayor agilidad a todos los hogares que lo requieran, incluyendo a los hogares vulnerables que hayan perdido sus ingresos por los efectos de la crisis y la aplicación de medidas de distanciamiento social. Adicionalmente, permitiría incrementar la transferencia a un valor que se encuentre entre la línea de pobreza (US\$ 357 mensuales aproximadamente por hogar) y el de la canasta vital (US\$ 508 mensuales por hogar).

10. Bajar tasas de interés, reducir tarifas financieras (en especial de transacciones electrónicas), abrir nuevas líneas de crédito contingente y declarar un plazo de gracia en que se suspendan temporalmente las obligaciones de pago y la generación de intereses de créditos productivos, hipotecarios y de consumo, vigentes. Bajo esta circunstancia de emergencia global se debe priorizar la liquidez de las personas, los hogares y las empresas sobre las utilidades de las entidades financieras. No es adecuado, bajo esta gravísima circunstancia, ampliar plazos y diferir pagos (con reestructuraciones y financiamientos) si esto implica generar más carga de intereses para la gente. En este momento la prioridad es sostener la liquidez de las personas, los hogares y las empresas.

Es necesario evaluar la magnitud de estas medidas de manera que se garantice la viabilidad y sostenibilidad financiera de las entidades financieras privadas y de las cooperativas de ahorro y crédito, estratificando por segmentos de dichas entidades.

11. Implementar una serie de mecanismos de apoyo financiero al sector productivo, en cuanto al aplazamiento del pago de impuestos de personas naturales y jurídicas, subsidios y acceso a financiamiento a tasa de interés de 0% y con debidos periodos de gracia para pago de obligaciones patronales y así sostener el empleo, y mantener la capacidad productiva.

³¹ <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2020/3/news-women-and-covid-19-governments-actions-by-ded-bhatia>

12. Si el Ecuador posee una ventaja, es la producción de alimentos, para lo cual, se debe promover la producción de las unidades de agricultura familiar y campesina, de la economía solidaria, y de productores convencionales para abastecer los centros de comercialización. Ponemos a discusión si una parte de la producción de alimentos debería ser adquirida y distribuida directamente por el Estado, para brindar condiciones de seguridad a productores y consumidores, reducir el riesgo de contagio y garantizar el acceso a los sectores más pobres y vulnerable del país, así como de las personas que se vean afectadas por las medidas de distanciamiento social. En especial en los lugares donde el virus ha ocasionado mayores problemas (como ciertas zonas de la ciudad de Guayaquil).

Es necesario actuar de manera coordinada entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), el Ministerio de Agricultura y el MIES, y en relación con redes de voluntariado con organizaciones, fundaciones o cualquier actor territorial, para fortalecer las redes de comercialización, cadenas de valor y circuitos cortos locales, fomentando lógicas de consumo basadas en reciprocidad y confianza.

Hay muy poco tiempo para actuar. Los países que logren mitigar los impactos sociales y económicos, y garantizar la capacidad de recuperación serán los que actúen con rapidez y decisión, priorizando el bien común.

Con este aporte damos inicio a una serie de diálogos en los que desde el Instituto de Investigaciones Económicas de la PUCE se invitará a todos los actores sociales de nuestro país, para construir propuestas desde la solidaridad y la resiliencia.