

LA ANULACIÓN DE LA POLÍTICA MONETARIA: RETOS, PROPUESTAS Y ALTERNATIVAS

Ec. Gabriel Castro Ch.

OBJETIVOS

El presente artículo tiene como objetivo general, examinar los posibles quebrantos que tendrá que afrontar el proceso de dolarización iniciado en el Ecuador en febrero del 2000 con la aprobación de la Ley (llamada) "Trolebus", que en su esencia conlleva la pérdida de soberanía en la ejecución de la política monetaria y la dependencia de la provisión de dólares en relación directa con la capacidad que tenga el país para generar divisas y/o contratar préstamos, que no harían más que agravar el ya abultado endeudamiento externo.

De ahí que, ante las insuficiencias que presenta el país para llevar adelante este esquema y los magros resultados obtenidos hasta el presente, se considere seriamente la necesidad de la presencia de voluntades políticas que desmonten tal proceso o se camine en dirección de unificaciones cambiarias que de ninguna manera serán a corto plazo.

En este sentido, en un corto ensayo realizado hace poco para el Boletín "Economía" que edita el IIE, intitulado "Política monetaria bajo el esquema de dolarización", se llegó a inferir a manera de conclusión, algunos tópicos que quedaron abiertos para esclarecer sus alcances y se convierten en objetivos de apoyo. Así, se enfatiza en que:

Con dolarización, las rigideces económicas son evidentes, por definición no se puede afectar la cantidad de dinero o medio circulante, ni puede alterarse el tipo de cambio (25.000 sucres por dólar), e incluso el presupuesto estatal debe estar equilibrado, no presentar déficits, pues en la medida que continúa la inflación, los ingresos provenientes de los individuos vía impuestos tienden a disminuir, lo cual repercutirá en el aumento o aparición del déficit. El problema es entonces ¿cómo detener la inflación? Al parecer es con mayor inflación hasta que se ajusten los precios a niveles internacionales o mediante la baja de aranceles que abarate los bienes importados. En medio de estas posibilidades juega papel preponderante el factor especulación y el conocido "redondeo" de los precios.

En teoría, para alcanzar el equilibrio interno, éste debe apuntar a la estabilidad de los precios, pues en términos de política monetaria, el objetivo recurrente ha sido la reducción de la inflación hasta converger a niveles internacionales. Pero, para lograr este equilibrio se debe mantener también niveles adecuados de endeudamiento externo y de la cuenta corriente de la balanza de pagos, lo cual redundaría en el denominado "riesgo país" viabilizando la inversión externa y, desde luego, en las exigencias de "ajustes" de parte del FMI y el BM.

De su lado, lograr el equilibrio externo parece no tener sustento real en la actualidad, pues la política monetaria al no ser propia dependerá del curso que tomen las variables externas, caso por ejemplo ya conocido de los efectos negativos que provoca la dureza de los "shocks", sobre todo de carácter financiero que pueden destruir las reservas y acabar con el proceso dolarizador que por su espontaneidad, nació muerto.

Identificados los principales problemas del proceso, debemos pasar a realizar un diagnóstico previo que nos condujo a tal situación.

PRINCIPALES PROBLEMAS

La profunda crisis con la que se inició el año 2000, tuvo como telón de fondo la estampida del dólar, la devaluación diaria y el asomo del país a la hiperinflación. El gobierno de Mahuad desesperaba y la presión política para su renuncia se hacía insostenible, a tal punto que el 9 de enero se anuncia la implementación de la dolarización con un dólar equivalente a 25 mil sucres. Radical medida, que no solo frenaba la especulación de divisas y precios, sino que definía cambios sustanciales a futuro, comenzando por la misma caída del Gobierno, el 21 de enero.

Para febrero, ya con el Gobierno de Noboa, se instrumentaliza y se aprueba por parte del Congreso, la Ley de Transformación y Desarrollo Económico del Ecuador, más conocida como Ley "Trolebus", la cual contempla las siguientes políticas económicas en los distintos sectores.

- En cuanto al dólar, como ya se dijo, el cambio de sucres por dólar seguía inalterable a 25.000 sucres.
- Adecuar la tabla de intereses de deudas anteriores al nuevo sistema, ésta es la ley de "Desagio". El reajuste automático se realizará por una sola vez aplicando la tabla de: Activa 16,82% y Pasiva 9,35%, que ha sido modificada con la Trole II.
- En lo que se refiere a la banca, no se permitirá abrir sucursales off shore; se aplicarán estándares internacionales y se exigirá capitales mínimos a los bancos; se protege de demandas legales a los supervisores de la entidad de control. El Superintendente puede tomar a su cargo las compañías y bienes de los accionistas para pagar de estas utilidades las acreencias de los depositantes.

- En lo que respecta a la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), la garantía de depósitos se mantiene para todos los que tengan depósitos congelados. La garantía se aplicará de la siguiente forma:

Primer año	100%
Segundo año	50%
Tercer año	25%
Cuarto año	hasta 8.000 dólares

Para la recuperación de créditos, la AGD recurrirá a la coactiva.

Para reprogramar los pasivos, los deudores de bancos que estén en la AGD en proceso de reestructuración o saneamiento, podrán pagar hasta en 10 años con una tasa de interés igual a 1.1 veces la tasa pasiva referencial.

En el campo laboral se realizarán reformas al Código del Trabajo, así:

- Facúltase la contratación por hora.
- Unifícense los salarios en un plazo máximo de cinco años.
- Congélase la compensación por el costo de vida y la bonificación complementaria.

Y así, en sectores como el de hidrocarburos, electricidad y telecomunicaciones, se adecúa el marco jurídico-económico para futuras privatizaciones.

En todo caso, el nuevo esquema cambiario obligó a que se reformularan metas del presupuesto y alcances de la política económica. Sin embargo, el ajuste de precios entre productor y consumidor volvió a la realidad a los propulsores de la dolarización, mientras la pobreza y desempleo se agudizan y la ola migratoria es imparable.

Se afirma que la crisis se generó desde 1995, luego de haber experimentado en 1994 un repunte en la actividad económica y haber ingresado capitales por más de 500 millones de dólares, que desgraciadamente cuando vino el conflicto con el Perú, el fenómeno de El Niño, la crisis energética y crisis política, fugaron dejando maltrecho al sistema financiero y productivo, acostumbrados a los préstamos fáciles sin mayores controles; a esos capitales se los califica de "golondrinas" porque anidan mientras sean bien alimentados. Esta situación es generalizada para los países llamados "emergentes" pero las consecuencias de sus cortas estadías son desastrosas: son los efectos de la llamada globalización financiera que unida a los desequilibrios macroeconómicos agudizados por el FMI y el BM, condujeron a la peor crisis de la historia ecuatoriana que desembocó en el proceso de un sistema de dolarización inducido, experimental para esos mismos organismos internacionales bajo la tutela de los E.E. U.U.

Lo dicho anteriormente, se resume en la siguiente información seleccionada que expresa la dureza de la crisis y explica en buena parte, los por qué de la situación actual de miseria y pobreza generalizada.

OFERTA Y DEMANDA FINAL DE BIENES Y SERVICIOS
Tasas de variación anual (Suces de 1975)

VARIABLES	AÑOS	TASAS DE VARIACION ANUAL SUCRES DE 1975		
		1997	1998	1999
PIB (PC) (1)		3,4	0,4	-7,3
Importaciones		8,8	5,5	-39,0
Oferta total		4,3	1,4	-13,4
Consumo final total		2,0	1,8	-10,4
Administraciones Públicas		-0,3	0,2	-15,5
Hogares		2,4	2,0	-9,7
Formación bruta de capital fijo total		4,0	6,3	-35,5
Administraciones Públicas		0,9	7,3	-18,6
Resto de Agentes		4,6	6,2	-38,5
Exportaciones		4,3	-3,2	-0,4
Demanda total		4,3	1,4	-13,4

(1) Precios de comprador

Fuente: BCE

Elaboración: IIE

DEVALUACION: MERCADO LIBRE

Tipo de cambio	1997	1998	1999
Suces por dólar	4.428	6.825	20.000
Tasa de devaluación %	21,82	54,13	193,04

Fuente: BCE

Elaboración: IIE

INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR

AREA URBANA	1997	1998	1999
Inflación	30,70	43,40	60,70

Año base: septiembre 94-agosto 95 = 100

Fuente: BCE

Elaboración: IIE

Según el Banco Central: el PIB, de un incremento de 3,4% en 1997 baja al 0,4 en 1998, y en el 1999 tiene una caída hasta el -7,3%; cifra que demuestra la caída estrepitosa que han sufrido las importaciones desde 1997 con un 8,8% pasando a 5,5 en el 98, para llegar a un alarmante -39,0% en 1999; porcentaje que explica la caída adquisitiva de la sociedad ecuatoriana ocasionada en gran medida por el alto grado de desempleo y salarios no representativos para un buen consumo de los hogares cuyos datos estadísticos registran disminuciones constantes desde 1997, con 2,4% decrementado a 2,0 en el 98, y llegando a una tasa negativa de -9,6% en 1999. Se suma a esto el consumo también decreciente de la administración pública, en los mismos períodos de análisis pasa de -0,3 a 0,2 y termina en -15,5%.

De igual manera, la Formación Bruta de Capital Fijo después de experimentar un período de crecimiento de 4,0% en 1997 y 6,3% en 1998, desciende abruptamente a márgenes negativos de -35,5% en el 99. Por otro lado, las exportaciones llegan en 1998 a -0,4% pasando etapas difíciles que van desde 1997 con un 4,3% a -3,2% en 1999, variables que explican significativamente la crisis por la que están pasando sectores importantes para el desarrollo como el banano, cacao y otros, que por diferentes obstáculos han disminuido su poder de comercialización con el exterior, infringiendo al Estado un grave golpe en su presupuesto.

Los indicadores señalados no hacen sino resaltar la profunda recesión con la que se presentó el Ecuador al terminar el año 1999, algo insostenible bajo los parámetros imparables de devaluación-inflación. La hiperinflación estaba cerca y la medida fue la dolarización sin mayores estudios que respalden su implementación.

Es necesario recordar que concordamos en que la dolarización funciona bajo el siguiente esquema: (*)

Volatilidad de los mercados.- Las economías latinoamericanas se enfrentan a un contexto internacional volátil. La volatilidad está determinada por los flujos de capital más que por los comerciales. El mercado financiero internacional determina los ciclos económicos mundiales. Para los países latinoamericanos, el reto es cómo hacer frente a esos ciclos y evitar los enormes costos sociales que provocan. Con la dolarización el país optó por una política cambiaria y monetaria rígida y en consecuencia pierde flexibilidad para enfrentar la volatilidad del mercado financiero mundial. La decisión va a contrapelo de la tendencia observada en América Latina de flexibilización de políticas cambiarias, dentro de la política monetaria, tal es el caso de Chile que es la economía calificada como la más confiable de la región.

La dolarización es un instrumento de política económica. Por sí misma, consigue la estabilidad del tipo de cambio. Sin embargo, la economía ecuatoriana está enfrentada a un conjunto de desequilibrios "macro", entre los cuales destacan el fiscal, el financiero, el de la deuda y el social. Una economía de este tipo, está sujeta a presión: se puede bloquear la presión por un lado (en este caso el tipo de cambio), pero reaparecerá por otro. El esquema de la dolarización tiene que inscribirse necesariamente en un contexto más amplio y general de la política económica y de la política social. La dolarización es tan solo un instrumento de política y no resuelve "per se" todos los problemas.

Los desafíos de la competitividad.- Hay dos escenarios posibles para la economía ecuatoriana en el contexto de la dolarización: un escenario de crecimiento económico con bienestar social y un escenario de crecimiento económico sin bienestar.

(*) Resumen de las tesis que se discutieron en seminarios-talleres organizados por la Flacso-Ecuador y Unicef, en marzo del 2000.

El segundo escenario tiene un contenido perverso, basa la productividad y competitividad de la economía en salarios bajos y en una depredación de los recursos naturales: hace de la pobreza una "ventaja comparativa". Es un escenario de competitividad espúreo y fuente de profundos conflictos sociales y desigualdad. Es políticamente insostenible en el mediano plazo. El primer escenario, por el contrario, requiere articular política social y económica de un modo coherente, teniendo como eje un "pacto redistribuidor" y una verdadera red de protección social para la población.

Redistribución y pacto político.- La redistribución del ingreso es siempre el resultado de acuerdos políticos. Se requiere acuerdos en distintos niveles: entre las élites políticas, los movimientos sociales y el Estado, para determinar la dirección en la que se moverá la sociedad en el corto y mediano plazo. Por otro lado, se requiere acuerdos entre empresarios y trabajadores para definir la distribución de las ganancias y los salarios. Hay dos campos amplios sobre los cuales pueden girar los acuerdos políticos: La reforma tributaria y las políticas sociales. Si la dolarización implica una política cambiaria y monetaria inflexible, la mayor flexibilidad e imaginación tiene que conseguirse en las políticas fiscal, tributaria y social.

Flexibilización laboral.- Con la dolarización, la política económica se vuelve rígida para enfrentar los "choques externos". Como muestra el caso Argentino con la convertibilidad, la flexibilidad para enfrentar las presiones externas se da a través del mercado laboral. El Gobierno sostiene que la flexibilización laboral es un incentivo para generar empleo. El caso argentino muestra, en cambio, que la flexibilización lleva a una "precarización del trabajo". No es claro que los mecanismos flexibles de contratación -por horas y sin beneficios sociales, por ejemplo- servirán únicamente para las nuevas contrataciones. Lo más probable es que el sistema vigente tienda a ser sustituido por el nuevo. La "precarización" podría ampliar el ya suficientemente amplio sector informal del empleo y generar mayor incertidumbre laboral y de ingresos.

Hasta aquí se ha identificado el problema, pasemos ahora a definirlo:

DEFINIFICION DEL PROBLEMA

Si partimos del hecho que las formas y poder de influencia de las autoridades monetarias sobre las actividades económicas se perdieron con el proceso dolarizador, sabremos qué perdimos. Así, las autoridades monetarias están representadas por los bancos centrales que ejercen el control de masa monetaria en circulación, control del nivel y de la distribución de la capacidad de crédito del sistema; control de los medios de pago y de liquidez general de la economía, determinación de los niveles de empleo, de producto y de precios, entre otras funciones. En la actualidad, el Banco Central perdió su capacidad de emisor, de prestatario del Gobierno, de prestamista de última instancia de la banca y de afianzador del sector exportador vía devaluaciones. Operativamente maneja la cámara de compensación y el cambio de sucres por dólar

hasta marzo del 2001. Maneja también la política de encaje, es decir la de obligar a los bancos a tener niveles de respaldo para los depositantes. Manejará también un fondo de estabilización (70 millones de dólares) para afrontar problemas de liquidez por shocks externos e internos. Entonces en la práctica ya no ejercemos soberanía sobre las decisiones de política monetaria que dependerá de lo que suceda con el Banco de la Reserva Federal de los EEUU y surgen las interrogantes: sin política monetaria propia ¿Cómo se canalizará el ahorro y la inversión de forma ágil? ¿Cómo evolucionará la tasa de interés, si un tipo de cambio fijo queda a merced de los movimientos de capitales? ¿Qué hacer con la especulación si ésta, por experiencia, se entroniza en economías con tipos de cambio fijo?

Ante esto vale citar ciertos elementos considerados en un documento de discusión elaborado por el Dr. René Benalcázar, Director del Instituto de Investigaciones Económicas (Ensayo para discusión sobre el nuevo modelo de desarrollo económico para el Ecuador), son los que siguen:

- La liberación del manejo monetario en tasas de interés activas y pasivas facilita el funcionamiento oligopólico del sector financiero, perjudicando a los ahorristas y empresarios.
- La liberación de tipos de cambio y la política devaluatoria seguida hasta la dolarización, cuyo efecto de la macrodevaluación continúa hasta la fecha y probablemente hasta el final del próximo año, acelera el proceso inflacionario. (p.1). Nos aproximan a lo complejo que significa la pérdida de la soberanía en el manejo monetario, sabiendo además que nuestra moneda (el dólar) se puede devaluar o revaluar frente a otras monedas, lo cual disminuye las posibilidades de una eficiente administración de los recursos internos y una continua desestabilización de precios y producción.

Finalmente, dos premios Nobel de Economía (Friedman y Amartya Sen) impugnan este régimen cambiario de dolarización, entre muchas razones, porque deja inermes a los países para afrontar los problemas de la balanza de pagos y de las presiones temporales de la economía. De ahí que el profesor de Harvard, Jeffrey Sachs afirma que la dolarización es una "camisa de fuerza".

PLANTEAMIENTOS, PROPUESTAS Y ALTERNATIVAS

Este punto nos conduce inevitablemente a plantearnos la siguiente interrogante ¿cómo identificar un modelo si la parte medular de su funcionamiento no nos pertenece? ¿Quién va a regir entonces la política monetaria? Pasaremos a estar atados a las decisiones del Banco Federal de la Reserva de los EEUU NA, pues el dólar es también nuestra moneda. Internamente, el sistema financiero y los exportadores asegurarán el flujo de dólares.

¿Qué alternativas plantear si los precios no pueden ser controlados porque no existe política monetaria que adecúe la masa monetaria a las necesidades sociales? Solo el pensar en un proceso de dolarización independiente del precio del petróleo, derrumba cualquier atisbo de optimismo que aún queda, precisamente basados en el petróleo.

En esta dirección queda formular un nuevo modelo que base su accionar en lo estructural, no en lo coyuntural y que (sin que exista paso atrás en el proceso dolarizador) tienda la economía de toda la región a la unificación monetaria (unión dólar) bajo los lineamientos de la globalización que constan en el ALCA, aquel tratado conducente a unificar los mercados de toda América a partir del 2005. ¿Será posible la unificación monetaria-cambiaria? ¿Están maduras las economías para sostenerlo? ¿Hay otras vías? Seguramente estas preguntas perturban la idea del mundo global, por cuanto la experiencia dice que los 7 u 8 grandes no aflojarán las riendas del poder mundial.

Por consiguiente, una propuesta de cambio debe partir de una reforma fiscal, dado el hecho de no haber disciplina monetaria sino indexada a Estados Unidos. La dolarización, al no eliminar el riesgo de las crisis externas vuelve impracticable cualquier modelo en el mediano plazo. Por consiguiente se debe buscar elementos de "protección" dando mayor apertura a la entrada del capital bancario internacional y transparentando la creación y uso de Fondos de Contingencia.

Por otro lado, si la disciplina que impone la dolarización está en duda, cómo, entonces, forzar al sistema político a poner en práctica las reformas que afirmen el bienestar ciudadano, porque lo cierto es que el problema del Ecuador no es ni monetario ni cambiario, sino la existencia de grupos de poder que se definen en el espectro económico monopólica y oligopólicamente, por tanto las reformas son necesarias con o sin dolarización, lo cual requiere articular la política social y económica de un modo coherente, teniendo como eje un consenso en lo distributivo y en el reparto de los beneficios sociales, cuyos recursos vendrán de la aplicación real de una política tributaria y fiscal que beneficie a los salarios.

En conclusión, se propone que cualquier instrumentalización ulterior de política económica, debería considerar el siguiente esquema:

- La presencia en el poder del Estado, de algún partido político que posibilite la revisión de la política monetaria y cambiaria, en particular, y la política económica de amplio espectro, en general. El largo plazo es el ideal para planificar un nuevo modelo operativo.
- La iniciación objetiva de una vía hacia la unificación monetaria-cambiaria de los países de la región, que posibilite la negociación de una moneda única como vehículo de transición hacia el desarrollo compartido. Negociado y compartido en búsqueda de objetivos comunes.