

T.
332.152
ARA



D-20704

ESCUELA SUPERIOR
POLITECNICA DEL LITORAL

Instituto de Ciencias Humanísticas y Económicas

*"La incidencia e influencia económicas de las políticas del
Fondo Monetario Internacional en el Ecuador"*

Tesis de Grado previa a la obtención del Título de:

Economista con Mención en Gestión Empresarial, Especialización
Finanzas

Presentada por:

*Gisella Aragón Ramos
Luis Caballero Pineda
Jennifer Normand Armendáriz*

**Guayaquil-Ecuador
Año 2000**

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a todos quienes nos ayudaron para la realización de esta tesis, a Dios, nuestros padres, familiares, y a todas aquellas personas que de una u otra forma contribuyeron a que la culminación de este trabajo sea un éxito. También queremos agradecer a esta Institución por habernos instruido y entregarnos los conocimientos necesarios para ser futuros profesionales exitosos, y así, contribuir con nuestra experiencia al desarrollo de nuestro país.

DEDICATORIAS

A Dios, a mis padres y toda mi familia

A Dios, a Luis Alberto, Hedy Teresita,

Andrea Pamela, Boris y Christian José

A Dios, mi madre y hermana

FIRMAS:

Ing. Omar Maluk Salem
Director del ICHE

Ec. Carlos Cortez Castro
Director de Tesis

Vocal I

Vocal 2

ESCUELA SUPERIOR
POLITECNICA DEL LITORAL
EIR - ESPOC

DECLARACION EXPRESA

“La responsabilidad por los hechos, ideas y doctrinas expuestas en esta Tesis de Grado, nos corresponden exclusivamente; y, el patrimonio intelectual de la misma, a la **ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DEL LITORAL**”.

Reglamento de Exámenes y Títulos Profesionales de la ESPOL.



Gisella Aragón Ramos



Luis Caballero Pineda



Jennifer Normand Armendáriz

RESUMEN.-

El siguiente trabajo busca analizar las causas que generan el rechazo a las políticas y papel del Fondo Monetario Internacional (FMI) en países con problemas de inestabilidad económica e incapacidad de pagos internacionales; así como presentar un punto de vista sobre las diversas inquietudes que surgen alrededor de sus políticas, las mismas que resultan controversiales, principalmente para un país como el nuestro. Para ello, es necesario tener previamente un conocimiento general de este organismo internacional, por este motivo en el primer capítulo se han expuesto los aspectos generales que rodean al FMI.

A su vez, es necesario analizar los efectos de las últimas crisis económicas y financieras a nivel mundial y más específicamente en el Ecuador. Estos aspectos se han evaluado en los capítulos segundo y tercero, respectivamente.

Como es conocido, el FMI a fin de otorgar los créditos previamente convenidos con el Ecuador, ha “recomendado” ciertas medidas a adoptarse en nuestro país, como un requisito previo a la firma del acuerdo correspondiente; esto ha desatado una serie de reclamos a nivel popular, así como cuestionamientos por parte de la clase política y empresarial del país. Estos reclamos populares fueron muy evidentes durante el Paro Nacional (12- 16 de Julio/99), luego de que el FMI indicara una serie de recomendaciones que fueron rechazadas por amplios sectores del país.

Por último, en el capítulo cuarto, se trata de presentar los diversos mecanismos de supervisión y servicios que el FMI ofrece a los países pobres muy endeudados (PPME), cuyas ventajas no son aprovechadas por estos países, entre ellos está el Ecuador, principalmente por la falta de difusión y conocimiento de los mismos.

Creemos y tenemos confianza que nuestra tesis, no solamente será explicativa de los diferentes aspectos que rodean al FMI, y de sus relaciones con el Ecuador, sino que además ofrecerá un campo abierto, a fin de que los lectores de la misma definan sus propias conclusiones.

INDICE GENERAL

RESUMEN

INDICE GENERAL

INDICE DE GRAFICOS

INDICE DE TABLAS

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

xii

INTRODUCCION

15

Capítulo 1

1. ASPECTOS GENERALES DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL.

20

1.1. Fondo Monetario Internacional. Definición.

20

1.2. Historia.

21

1.3. Objetivos del Fondo Monetario Internacional.

32

1.4. Funciones del Fondo Monetario Internacional en el control de las crisis.

33

1.5. Operaciones y políticas financieras.

35

1.6. Estructura del Organismo.

39

1.6.1. Organización y administración.

39

1.6.1.1. Junta de Gobernadores.

1.6.1.2. Directorio Ejecutivo.

40

40

1.6.1.3. Director Gerente.

41

1.6.1.4. Departamentos.

41

1.6.2. Países que lo conforman y asignación de cuotas.

47

1.7. Servicios financieros del FMI.

49

Capítulo 2

2. LA EXPERIENCIA DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL EN CRISIS INTERNACIONALES.

55

2.1. Crisis Asiática 1997-1998.

55

2.1.1. Origen y Evolución.

55

2.1.2. Medidas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional.

59

2.2. Caso Japón	64
2.2.1. Origen y Evolución.	64
2.2.2. Medidas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional.	67
2.3. Caso Brasileño.	70
2.3.1. Origen y Evolución.	70
2.3.2. Medidas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional.	73

Capítulo 3

3. EL PAPEL DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL EN EL ECUADOR.	79
3.1. Antecedentes históricos de las relaciones entre el FMI y el Ecuador.	79
3.1.1. Recorrido por las Cartas de Intención entre el FMI y el Ecuador.	79
3.1.2. Políticas del FMI en el Ecuador.	83
3.2. Situación Macroeconómica del Ecuador (1998-2000).	86
3.2.1. Breve análisis de la situación macroeconómica (1998-2000).	86
3.2.2. La Dolarización desde el punto de vista del Fondo Monetario Internacional.	100
3.2.2.1. Ventajas y riesgos de la dolarización.	101
3.2.2.2. Efectos de la Dolarización sobre la Inflación.	102
3.2.3. Recomendaciones dadas por el FMI para solventar la crisis actual.	104
3.2.3.1. Proforma presupuestaria (año 2000) y las recomendaciones del FMI.	109
3.2.3.2. Reestructuración de la deuda y las recomendaciones del FMI.	116
3.3. Acuerdo Stand - By (19 de abril del 2000).	119
3.3.1. Cronología del Acuerdo.	119
3.3.2. Características del Acuerdo.	125
3.4. Análisis del Paro Nacional del 5 al 16 de julio de 1999.	138
3.4.1. Grado de aceptación de las medidas impuestas.	140

Capítulo 4

4. LOS MECANISMOS Y POLITICAS DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL PARA SUS PAISES MIEMBROS.	147
4.1. Mecanismos de supervisión del FMI.	147
4.1.1. Acuerdos de Carácter Precautorio.	148
4.1.2. Programas supervisados de forma oficiosa por funcionarios del FMI.	149
4.2. Código de prácticas sobre Transparencia Fiscal. Disposiciones del FMI.	153

4.3. Sistema General de Divulgación de datos de los países miembros del FMI, (SGDD).	156
4.4. Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE) para los Países Pobres muy Endeudados (PPME).	158

Capítulo 5

CONCLUSIONES.	175
RECOMENDACIONES.	177

ANEXOS

Anexo 1: Carta de Intención (4 de abril del 2000).	180
Anexo 2: Las exigencias del Fondo Monetario Internacional respecto a las tasas de interés.	193
Anexo 3: Los compromisos que implicara la carta de intención presentada al FMI el 30 de septiembre de 1999 (no se firmó).	197
Anexo 4: Carta de Intención (31 de marzo de 1994).	199
Anexo 5: Carta de Intención (12 de diciembre de 1991).	201

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	203
-----------------------------------	-----

INDICE DE GRAFICOS

El Fondo Monetario Internacional	15
FIGURA 1.1. John Maynard Keynes	24
GRAFICO 1.1. Composición de la Asistencia Técnica 97/98.	42
GRAFICO 1.2. Organigrama del Fondo Monetario Internacional.	46
GRAFICO 3.1. Precio del Tanque de gas.	106
GRAFICO 3.2. Ingresos Presupuestados.	111
GRAFICO 3.3. Egresos Presupuestados.	111
GRAFICO 3.4. Incrementos contemplados en la carta de intención.	129
GRAFICO 4.1. Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME).	161

INDICE DE CUADROS Y TABLAS

TABLA 1.1. Cuotas iniciales del FMI (para fines de 1973).	48
CUADRO 2.1. Tailandia: Indicadores económicos.	56
CUADRO 2.2. Indonesia: Indicadores económicos.	56
CUADRO 2.3. Corea: Indicadores económicos.	57
TABLA 2.1. Indicadores económicos de Japón.	69
TABLA 2.2. Indicadores económicos de Brasil.	76
CUADRO 3.1. Presupuesto del estado (año 2000).	110
TABLA 3.1. Historia de los Acuerdos con el FMI.	79
TABLA 3.2. Indices de inflación mensuales (enero-abril/2000).	99
TABLA 3.3. Tarifas eléctricas.	107
TABLA 3.4. Créditos provenientes de los organismos internacionales.	133
CUADRO 4.1. Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME).	162

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION.-

El propósito de nuestra tesis obedece a una investigación de carácter personal que descansa en nuestras motivaciones individuales ante un tema que en los últimos años ha originado muchos cuestionamientos.

Con la finalidad de establecer el planteamiento del problema central y complementario del tema en cuestión, hemos recurrido a material bibliográfico diverso conjuntamente con el inicio de un proceso de conocimiento directo del objeto de la investigación, es decir la descripción preliminar del tema: “La incidencia e influencia económica de las políticas del Fondo Monetario Internacional en el Ecuador”, gracias a diversas fuentes primarias y secundarias. Este procedimiento nos ha permitido establecer un contacto con la realidad que deseamos investigar y analizar; y por ende nos permitirá conocer los principales aspectos de la estructura y funcionamiento de este organismo internacional, el cual ha estado muy relacionado con nuestro país durante estos últimos años.

Por otra parte, en lo que se refiere al método de investigación, hemos empleado el Método Deductivo de Investigación, es decir se ha utilizado la deducción o el raciocinio como procedimiento metodológico fundamental. Este método nos permitirá emplear los contenidos de las teorías demostradas en la explicación del objeto o fenómeno que se investiga.

En cuanto a las técnicas de investigación empleadas a fin de recopilar información que nos permita sustentar nuestra tesis, hemos recurrido a la Investigación conjunta, la misma que procura encontrar la adecuada correspondencia y oportunidad en la utilización y tratamiento tanto de técnicas bibliográficas (fuentes secundarias), como de la

investigación de campo (fuentes primarias: observación, entrevistas) en el proceso de recolección de información. En lo que respecta al período de tiempo escogido para desarrollar nuestra tesis, nos hemos enfocado en el período comprendido entre agosto de 1998 y el primer trimestre del 2000, puesto que durante dicho período, se han dado circunstancias especiales que han sido motivo de análisis en nuestro trabajo.

Por último, de acuerdo al nivel de la investigación de carácter científica, hemos recurrido no solo a la descripción del objeto central del tema, sino a un procedimiento hipotético- deductivo, el mismo que partiendo de la formulación de hipótesis referidas a los problemas que se investigan, llega a la correspondiente demostración mediante una secuencia estructurada de deducciones y razonamientos lógicos, fundamentados en la práctica. Las hipótesis planteadas son las siguientes:

Hipótesis Central:

Las recomendaciones económicas del FMI, como un organismo internacional oficial, dentro del marco de inestabilidad económica del Ecuador, afectan la economía y las finanzas del país y acentúan las diferencias sociales.

Hipótesis Complementarias:

El papel del FMI en las economías de las naciones, es cuestionado por ausencia de mentalidad de este organismo frente a los problemas estructurales de los países del Tercer Mundo y, en particular, del Ecuador.

El fracaso del FMI durante la última crisis internacional, tiene una incidencia directa al empleo de las mismas políticas tradicionales sin tomar en cuenta las necesidades particulares de cada país.

Las medidas que sugiere el F.M.I. a países en crisis, repercuten en un alto costo social en su primera etapa, y si no son conducidas responsablemente, el costo aumenta paulatinamente.

INTRODUCCION.-

El Fondo Monetario Internacional (FMI), es un organismo financiero internacional creado principalmente para fomentar la cooperación económica y velar por la estabilidad de los tipos de cambio, buscando de esta manera evitar que los desajustes monetarios alteren el equilibrio del comercio mundial. A su vez, este organismo pone a disposición de los países miembros sus recursos financieros para ayudarlos a corregir los desequilibrios de sus balanzas de pagos, sin tener que recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional.

El Fondo Monetario Internacional.



Sin embargo, como un requisito previo a la firma de un acuerdo entre el FMI y el país correspondiente, que permita el otorgamiento de dichos recursos, este organismo multilateral de crédito exige que el país receptor de los créditos cumpla con ciertos

requisitos sugeridos, entre ellos está el aplicar ciertas medidas que garanticen la devolución de los préstamos.

En la actualidad este organismo internacional está rodeado por diversas críticas que apuntan hacia un cambio en su funcionamiento. Muchos acusan al organismo de haber propiciado que la crisis asiática se profundizara y se extendiera a otras economías emergentes al no haber aplicado medidas específicas que respondan a las necesidades particulares de cada país.

En el caso ecuatoriano las “recetas” recomendadas por el FMI han originado una serie de reclamos y protestas populares, además de cuestionamientos por parte de ciertos sectores políticos y económicos del país.

Ante esta situación se busca analizar y estudiar las consecuencias y efectos de las políticas empleadas por parte de este organismo en nuestro país, dentro del marco de inestabilidad económica en la que vivimos los ecuatorianos, buscando determinar la viabilidad de cambios en las recetas aplicadas por el FMI y proporcionando una mayor información acerca del empleo de organismos especiales, promovidos por el FMI, que tienen poca divulgación en nuestro medio.

Nuestra tesis está organizada de la siguiente manera:

En el primer capítulo, exponemos los aspectos generales del FMI explicando su historia, objetivos, políticas empleadas, funciones, organización, proporcionando de esta manera, un conocimiento global sobre este organismo internacional y su operatividad.

En el segundo capítulo señalamos la experiencia del FMI en crisis internacionales y los efectos de sus políticas recomendadas a los diversos países en períodos de crisis, así como sus resultados. Este capítulo ayudará a complementar los conocimientos que se tienen sobre el funcionamiento de este organismo.

Con el tercer capítulo se analiza la presencia del FMI en la economía del Ecuador, presentando los antecedentes históricos de las relaciones de nuestro país con este organismo. Se analizarán las influencias de las imposiciones del FMI, tomando en cuenta la situación de inestabilidad política, social, financiera y económica que ha afrontado durante estos últimos meses el Ecuador y sus resultados. Cabe indicar que al momento de analizar la incidencia de las medidas recomendadas por este organismo internacional en el país, nos hemos centrado en el período comprendido entre agosto de 1998 y el primer trimestre del 2000.

En el cuarto capítulo, explicamos los mecanismos y políticas del FMI para sus países miembros, los cuales no han sido aprovechados en su totalidad por la falta de conocimiento que sus beneficiarios tienen.

Finalmente, el capítulo quinto presenta las conclusiones y recomendaciones posteriores al análisis del tema, y con las cuales se busca validar las hipótesis que hemos planteado anteriormente.

1978-1982
1983-1987
1988-1992

Internacional

Fondo Monetario

Aspectos Generales del

Capítulo 1

I.- ASPECTOS GENERALES DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL.

I.1.- Fondo Monetario Internacional. Definición.-

Organismo especializado de las Naciones Unidas, creado tras la conferencia de Bretton Woods, en 1944, conformado en la actualidad por 182 países. Su objetivo principal consiste en favorecer la cooperación internacional en asuntos monetarios y ayudar a los países miembros a equilibrar sus balanzas de pagos. Su sede está en Washington DC.

El Fondo Monetario no tiene efectiva autoridad sobre las economías domésticas de los países miembros, más puede persuadir a estos países a adoptar ciertas políticas o medidas propuestas por este organismo, las mismas que pueden ser favorables a la economía de estas naciones, y a su vez beneficiar el crecimiento del comercio mundial en un mundo globalizado.

Este organismo internacional concede préstamos a los países que lo conforman que tengan problemas para cumplir sus obligaciones financieras con otras naciones, siempre que los primeros emprendan reformas económicas que permitan eliminar esas dificultades. Por su parte, los países que conforman esta institución, le han otorgado alguna autoridad sobre sus políticas de pagos, puesto que dichas políticas son de gran importancia para garantizar el flujo monetario entre las naciones, y porque la experiencia ha confirmado que sin una agencia de monitoreo global, el sistema moderno de pagos en moneda extranjera simplemente no funciona¹.

¹ “What is the International Monetary Fund?”, David D. Driscoll, Sept. 1998.

1.2.- Historia.-

A punto de finalizar la Segunda Guerra Mundial, en julio de 1944 tuvo lugar en Bretton Woods, muy cerca de Washington -Estados Unidos, una conferencia sobre temas monetarios Internacionales. La convocatoria de la reunión tenía unas razones lógicas. La guerra estaba tocando a su fin y era necesario preparar las economías para una etapa de paz. Se precisaba establecer las bases de un Sistema Monetario Internacional que, por una parte favoreciera el proceso de reconstrucción que se proveía como imprescindible, y por otra, que la situación económica de los países devastados por la guerra no indujera a sus Gobiernos a adoptar unas políticas de carácter nacionalistas que hicieran recordar las existentes antes de la conflagración.

En efecto, la Crisis Económica Mundial conocida como Gran Depresión que afectó en mayor o menor grado a todos los países de economía capitalista a lo largo de la década de 1930, había llevado a un sistema de relaciones económicas en el que eran corrientes las trabas a los intercambios comerciales, la inconvertibilidad, la utilización de las devaluaciones como arma de competencia comercial, y, como consecuencia se produjo una disminución extraordinaria de los intercambios internacionales y una intervención masiva de los gobiernos en asuntos económicos².

A esta herencia había que añadir el problema de la reconstrucción. Esta se pretendía que fuera lo más rápida posible; pero para que esto ocurriese hacía falta que el aparato productivo de los distintos países, que había quedado destruido en la contienda, fuera repuesto y que las necesidades alimenticias y de materias primas pudieran atenderse.

² “El Sistema Monetario Internacional”, Salvat Editores, S.A., Barcelona, 1973. “Con la mira puesta en el FMI”, Emilio Palacio. El Universo, 4 de octubre de 1998.

Adoptadas a instancias de Estados Unidos, unas posiciones favorables al libre cambio de mercancías y capitales, las importaciones masivas necesarias acarrearían forzosamente unos déficits muy importantes en las balanzas de pagos, por lo cual resultaba imprescindible prever un Sistema Monetario que permitiera la financiación de estos déficits, además de favorecer cuando las circunstancias de excepción hubieran pasado, el intercambio internacional en un clima de máxima libertad posible.

Esta libertad debería incluir la libre convertibilidad de las monedas, evitar las trabas al comercio mundial (derechos de aduanas elevados o restricciones cuantitativas, devaluaciones competitivas, etc.), y al mismo tiempo, proporcionar la máxima libertad a los movimientos internacionales de capitales.

Sobre estas bases se estructuró un sistema, conocido como de **Bretton Woods**, puesto que 44 delegados de diferentes naciones se reunieron en dicha región de New Hampshire, E.E.U.U. el 26 de Julio de 1944 y de esta forma surgió el Fondo Monetario Internacional, organismo financiero que empezó sus operaciones formalmente en Mayo de 1946 en Washington DC, y que en sus orígenes congregó a 39 naciones, incluyendo Ecuador. Actualmente, son 182 los países miembros.

El Sistema Monetario Internacional iba a basarse en el llamado Gold Exchange Standard (Patrón de Cambios Oro), es decir aquel en que las reservas de los países la iban a constituir el oro y algunas monedas de reserva o monedas claves (dólar y libra esterlina), que serían automáticamente convertibles en oro al precio fijo de 35 \$ la onza Troy (1 onza troy = 31,10348 gramos de oro fino). Por otra parte, cada moneda establecería su paridad de acuerdo con el oro o el tipo de cambio con el dólar; de este modo todas las monedas quedaban relacionadas entre sí. Este tipo de cambio o paridad tenía una buena dosis de fijeza, ya que sólo se permitirían oscilaciones del 1 % por encima o por debajo del tipo de cambio respecto al dólar o al oro. De esta forma, el valor de dos monedas distintas del dólar podría fluctuar entre sí, como máximo en un 4 %, siempre que una estuviera en el límite máximo y la otra en el mínimo respecto al dólar.

Los gobiernos obligaban a intervenir en los mercados de cambios para mantener la cotización de su moneda dentro del margen del 1% por encima o por debajo de su paridad. Es decir, comprarían su moneda a cambio de oro o divisas si aquella tendía a la baja y la venderían comprando las monedas que se les ofrecieran si tendía al alza.

La idea de los formuladores del sistema era que el tipo de cambio debía permanecer estable, con las ventajas que ello suponía y que habían sido aprobadas en el régimen del patrón-oro, aunque con las fluctuaciones antes señaladas. Con ello se pretendía evitar las devaluaciones competitivas, es decir, que persiguieran mejorar la competitividad de los bienes nacionales respecto a los extranjeros. Los países se comprometieron a no cambiar esa cotización sino en porcentajes mínimos, así mismo, las devaluaciones estarían permitidas en casos extremos y con autorización del FMI. Por ejemplo, sólo en caso de existir lo que se denominó *desequilibrio fundamental*, un gobierno podía devaluar o revaluar su moneda, y si esta modificación en el tipo de cambio era superior al 10%, el país en cuestión debería pedir autorización al FMI.

Cabe indicar que con el tiempo ese esquema sufrió modificaciones, puesto que actualmente el oro ya no cuenta en la cotización de las monedas, y el dólar no tiene una cotización fija con relación al oro, muchos países incluso dejan que sus monedas simplemente floten o adoptan otro sistema de cambios distinto del anterior. Sin embargo, el dólar sigue manteniendo su papel predominante como la divisa que sirve para regular el precio de las demás monedas; y el FMI es el organismo encargado de que el equilibrio monetario no se altere más allá de cierto nivel.

El funcionamiento del Fondo Monetario Internacional.-

El FMI, fue el organismo creado por la conferencia de Bretton Woods y su finalidad y operatividad originaron discusiones, en especial porque plantearon dos opiniones bien distintas del papel que debía desempeñar este organismo. Las opiniones contrapuestas, eran la norteamericana promulgada por Harry Dexter White, Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, tesis que acabó imponiéndose y la británica debida a John Maynard Keynes, asesor económico del gobierno inglés³.

John Maynard Keynes, autor de la "*Teoría General del empleo, el interés y el dinero*", publicada en 1936, propuso que el Fondo fuese una especie de banco internacional, cuyo objetivo más importante fuese el crecimiento económico de cada país, aceptando incluso ciertos desajustes momentáneos en sus cuentas monetarias hasta que esa meta se hubiese alcanzado, de acuerdo a su tesis, lo primero sería lograr el crecimiento de las economías, después de la consecución de dicho objetivo prioritario, habría tiempo posteriormente para exigir disciplina monetaria. Por otro lado, la idea clave de White era establecer una especie de llave de seguridad para las monedas, la cual exigiese a los respectivos gobiernos la mayor disciplina posible, con la finalidad de evitar que sus desajustes monetarios alteren el equilibrio del comercio mundial.



Figura 1.1: John Maynard Keynes

³ "El Sistema Monetario Internacional", Salvat Editores S.A., Barcelona, 1973. "Con la mira en el FMI", Emilio Palacio. El Universo, 4 de octubre de 1998.

Según la solución norteamericana los recursos operacionales del Fondo estarían constituidos por las llamadas cuotas que cada país debería entregar y cuyo importe se establecería de acuerdo con la potencia económica de los miembros. Esta participación en el capital (cuotas), fue la que sirvió de base para la distribución de los votos en el seno de los órganos del FMI. La cuota de cada país se hallaba compuesta por el 25% en oro y el 75% en moneda nacional. A cambio de esta participación, los países miembros adquirirían la posibilidad de obtener "derechos de giro", o dicho de otro modo, en caso de necesidad, mediante la entrega de moneda nacional al Fondo, podían comprar la moneda extranjera que precisaran para efectuar sus pagos. Finalizando el período para el cual se les hubiera concedido el préstamo, estos países debían "recomprar" su moneda a cambio de monedas de reserva o de la divisa adquirida.

El límite máximo de crédito al que podían acceder se calculaba teniendo en cuenta la norma según la cual el Fondo no podía tener en su poder más del 200% de la cuota de un país en su moneda nacional.

Posteriormente, para los países subdesarrollados se estableció en el 225% pero sólo en determinados casos. Como el Fondo ya disponía del 75% de cuota en moneda nacional, la capacidad de conceder préstamos a un país se limitaba al 125 de su respectiva cuota o al 150% para países subdesarrollados.

Las facilidades de obtener crédito no serían, además, automáticas. Esta característica sólo la poseía el primer 25% de la cuota, que correspondía a la parte que el país había entregado en oro y que se denominó *tramo-oro*. Para el resto el país debía negociar con el Fondo, el cual podía supeditar la concesión del préstamo a la adopción por parte del Gobierno demandante de una serie de medidas económicas. En el plan propuesto por los británicos los derechos de giro se concedían no como un crédito, sino como un depósito bancario que podían utilizarse para el pago final de una deuda.

Si un país giraba sobre el Fondo, disminuiría sus derechos de giro en la cantidad pedida, mientras que los aumentaría en el país que recibiera el pago. De esta forma, si se concedía a los derechos de giro un carácter de medio de pago final de una deuda, tal como lo tiene el dinero en una economía nacional, las cuotas de los respectivos países se hubieran convertido en unas verdaderas reservas internacionales, con las mismas características de aceptabilidad como pago de deudas que el oro o el dólar. Como se lo indicó con anterioridad, la propuesta de Keynes propugnaba la creación de un banco -que él denominaba Unión Internacional de Compensación- que, más que conceder préstamos, lo que hacía era crear dinero con poder liberatorio.

La Vulnerabilidad del Sistema.-

Configurado el Sistema Monetario de acuerdo con el plan norteamericano, las posibilidades de tener medios de pago para cubrir las necesidades de las transacciones internacionales, constituir reservas con que hacer frente a los posibles déficits y obtener préstamos, es decir, disponer de la liquidez internacional necesaria, venían dadas por las reservas de oro, de dólares en su poder, y de los que se hallasen en poder del FMI. Sin embargo, desde un primer momento se vio que las disponibilidades de oro o de dólares no iban a ser suficientes. Después de la guerra, Estados Unidos era el único país en condiciones de proveer de todas las necesidades materiales para la reconstrucción. Los países europeos no disponían de los dólares suficientes, puesto que sus reservas eran escasas e iban a convertirse en deudores de Estados Unidos, lo cual suponía en principio que la balanza de pagos de estos últimos sería excedentaria.

En 1955, la deuda del mundo capitalista respecto a Estados Unidos se cifraba en 38.000 millones de dólares. Por tanto no quedaba otra solución que “pedir” a la nación norteamericana una política deliberada de déficit en su balanza de pagos. Dentro de esta política de evitar la asfixia de la reconstrucción europea - asfixia que tampoco convenía a los intereses económicos y políticos estadounidenses- cabe situar la puesta en marcha del

llamado 'Plan Marshall' por el cual, en el plazo de cuatro años, Estados Unidos concedió créditos y donaciones a los países europeos por valor de más de 12.000 millones de dólares. Esta cifra de más de 12.000 millones de dólares resulta realmente muy importante, si se tiene en cuenta que el máximo de liquidez que en aquellos momentos podía proporcionar el FMI era de 2.700 millones de dólares.

La búsqueda deliberada de déficits año tras año a fin de ofrecer liquidez al sistema puede considerarse como una buena política. Sin embargo, su perpetuación no podía dejar de entrañar riesgos muy importantes. El principal era el peligro que corría la confianza en la convertibilidad del dólar en oro al precio de 35 dólares la onza, que era una de las bases del sistema. La única forma de proveer de liquidez internacional, dada la escasa flexibilidad en la extracción de nuevo oro, eran los déficits en la balanza de pagos estadounidense o, dicho de otro modo, que otros países obtuvieran un superávit en su balanza de pagos con esta nación y, por tanto, acumulasen dólares.

Mientras las reservas de oro de Estados Unidos fueran superiores a los dólares que estaban en poder del extranjero, que en cualquier momento podían pedir su conversión, la convertibilidad del dólar parecía asegurada. Pero en el caso de que estos dólares fueran tantos que pusieran en entredicho la capacidad estadounidense de convertibilidad, la falta de confianza podía poner en peligro la propia posibilidad de conversión. De hecho, sucedía como en el caso del banco que asegura la devolución de los depósitos a sus cuentacorrentistas, pero que no puede hacer frente a sus compromisos si todos, en un espacio de tiempo corto, acuden a hacer efectivo su dinero.

A esta contradicción entre necesidad de dólares (por tanto, necesidad de déficits norteamericanos) y confianza en la convertibilidad del dólar en oro (justamente basada en las reservas metálicas estadounidenses) hay que añadir otro aspecto del sistema que discriminaba a los distintos países en relación con Estados Unidos y que se han convenido en llamar *asimetría del sistema para la toma de decisiones*. Si un país tenía déficits en su balanza de pagos y preveía que éstos iban a ser duraderos si continuaba la situación, se veía en la

obligación de proceder a una política deflacionista interna (aumentos en el tipo de interés, frenos al crédito, bloqueo de salarios, etc.), de tal modo que la producción se resentía y con ella las importaciones, pero también el empleo.

En otras palabras, por no disponer de suficientes reservas, el país debía tomar medidas contractivas o de otro tipo que podían llegar hasta la devaluación. En el caso de Estados Unidos, esto no tenía por qué suceder así. Los déficits en la balanza de pagos no tenían por qué forzar al Gobierno a adoptar aquel tipo de medidas, pues siendo el creador de la moneda que servía de base al sistema, no tenía por qué proveerse de ella. También podía darse este fenómeno de la asimetría entre los países miembros, con la excepción de Estados Unidos, pues mientras los países con déficits podían verse obligados a devaluar, nada obligaba a revaluar a los que tenían superávits.

Creación de liquidez.-

Además de esta asimetría y la vulnerabilidad, el sistema presentaba otro defecto: no garantizaba la creación ordenada de la liquidez. Esta debe entenderse como la adecuación de los recursos que constituyen la liquidez internacional a las necesidades de transacción, reservas, etc., de cada momento. Es decir, que la evolución de las transacciones internacionales debe ir acompañada, en cada momento, de la liquidez precisa; ni abundante, ni escasa.

La liquidez no crea comercio y sí el comercio liquidez; pero, en el sistema monetario internacional, esta liquidez se asienta en unos medios de pago internacionales de características distintas a lo que sucede con los medios de pago nacionales. La falta de un mecanismo que asegurase la creación ordenada de liquidez era la consecuencia lógica de la base misma del sistema, constituida, de una parte, por las cantidades disponibles de oro (a precio fijo) cuya producción minera nada tiene que ver con el aumento o disminución de las transacciones internacionales y, de otra, por el déficit de la balanza de pagos estadounidense,

que, si bien tiene una cierta relación con la evolución de los intercambios internacionales, no tienen por qué estar ambos forzosamente coordinados.

Sin lugar a dudas, la propicia situación como economía dominante (refiriéndonos a la economía norteamericana) fue lo que determinó la adopción de un sistema que favorecía notablemente a Estados Unidos, aunque a simple vista pueda parecer lo contrario. Este país se encontraba desde principios de siglo con una balanza comercial con superávit que debería aumentar cuando los países europeos iniciaran sus compras masivas encaminadas a la reconstrucción industrial y a la alimentación de sus habitantes. Por tanto, el déficit sólo podría producirse si la balanza de servicios y capitales presentaba un signo negativo. Y esta balanza de capitales, además de las posibles donaciones, podía presentar signo negativo a causa de una salida neta de capitales del país en forma de gastos militares en el exterior, de préstamos o de inversiones directas en empresas o sectores de otros países. Si estas partidas producían un serio déficit y además el país no debía frenar la marcha de la economía como consecuencia de estos desequilibrios en el sector exterior, sino que, por el contrario, los demás países solicitaban estos déficits, no cabe duda que la situación era inmejorable.

Sin embargo, cabe aclarar que en las discusiones que se llevaron a cabo en Bretton Woods quedaron claras algunas cosas. En primer lugar, que el sistema que se pretendía instaurar estaba constituido para resolver el problema de los países ya industrializados, y, en segundo lugar, que el control de las decisiones lo llevó Estados Unidos por la ya tantas veces repetida hegemonía económica y militar que disfrutaba. La Unión Soviética y los países socialistas que participaron en las negociaciones se retiraron al cabo de poco tiempo.

En cuanto a los que hoy denominamos países subdesarrollados o en vías de desarrollo, su participación fue mínima, debido principalmente a que muchos de estos países que habían alcanzado la independencia política no disponían de independencia económica para hacer valer sus derechos. Lo expuesto anteriormente llevó a la conclusión de acuerdos en los que los intereses de aquellos países no fueron tenidos en cuenta. Como ejemplo, podemos señalar que en la misma conferencia de Bretton Woods se instituyó el organismo actualmente

conocido como Banco Mundial, y cuyo verdadero nombre es Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Sus primeras operaciones tuvieron como objetivo la reconstrucción y sólo más tarde el desarrollo, que ocupa hoy su total actividad.

Escasez de dólares.-

Después de la devaluación de casi todas las monedas, ocurrida en 1949, con las excepciones del dólar y el franco suizo, durante los primeros años de funcionamiento el sistema se desarrolló por los cauces que señalaba la “escasez de dólares”, fenómeno que condicionó las medidas económicas adoptadas por los Gobiernos. También en estos primeros años se vio claramente que la posición de la libra esterlina iba a ser decreciente, y sólo mantendría una cierta importancia dentro de la llamada área o zona de la libra, constituida fundamentalmente por los territorios de su Imperio. No obstante, al menos sobre el papel, la libre debía ser una moneda de reserva como lo era el dólar, pero el hecho de que no existiera la convertibilidad total de la libra en oro hacía que, en la práctica, se situara como una moneda de segundo orden, aunque para su zona tuviera gran importancia.

Los países empezaron a crear reservas de oro, y en especial de dólares que provenían de los superávits que mantenían con Estados Unidos. Estos dólares sirvieron para financiar el comercio con este país, constituir reservas y cancelar sus deudas entre sí. Con el fin de desarrollar los intercambios entre los países europeos occidentales y evitar que los déficits prolongados de las balanzas de pagos entre ellos pusieran en peligro la relativa libertad de comercio existente (estaban en pie aranceles, restricciones cuantitativas, etc.), y hasta que la situación permitiera el paso a la libre convertibilidad de las monedas, se instituyó un mecanismo transitorio gestionado por la Unión Europea de Pagos.

La Unión Europea de Pagos.-

Este mecanismo funcionaba del siguiente modo: cada mes se procedía al cálculo de los saldos comerciales registrados en cada país en sus relaciones bilaterales; luego se procedía a la compensación de las deudas, es decir, si un país A era deudor de B, pero acreedor de C, la deuda de A era pagada a B por C, y de este modo A quedaba libre; una vez calculados los saldos y compensados, los países que resultaban ser deudores debían pagar a los acreedores, en oro o en dólares, las cantidades correspondientes a los saldos registrados y si, por el volumen de los pagos que debían realizar, no tenían suficientes reservas o éstas iban a disminuir sensiblemente, la Unión podía proveer a estos países de un crédito a corto plazo para hacer frente a sus compromisos.

La existencia de la Unión Europea de Pagos, que contó con el apoyo económico de Estados Unidos, permitió que en un régimen de inconvertibilidad monetaria se desarrollaran de modo notable los intercambios, ya que los saldos bilaterales positivos que un país obtenía servían para cancelar deudas con otro. El sistema de compensación evitó el tener que disponer de dólares para el pago de las transacciones corrientes, ya que sólo tenían que abonarse los importes de los saldos multilaterales, que siempre serían menores. Finalmente, se pudo lograr algo de gran importancia como es, el poder romper las estrechas paredes del bilateralismo y al existir mecanismos para financiar los déficits transitorios en la balanza de pagos, los países se abstuvieron de introducir en su legislación medidas de protección que frenaran los intercambios.

Este mecanismo debía funcionar hasta que los países europeos decidieran la convertibilidad de sus monedas, ya que esta decisión implicaba que sus reservas eran lo suficientemente importantes como para hacer frente a todos sus compromisos de cambio. Esto sucedía a finales de 1958 y, a partir de entonces, puede decirse que el sistema de Bretton Woods iba a entrar plenamente en vigor, al menos entre los países más desarrollados, pues una de las condiciones establecidas era la necesidad de la convertibilidad de las monedas.

Se podría decir que el sistema creado en Bretton Woods en 1944, comienza a funcionar realmente como tal en 1959. De acuerdo con analistas económicos, es a partir de ese año cuando va a iniciarse la aparición de las crisis monetarias, que, si en un principio son espaciadas y relativamente poco importantes, con el tiempo se convertirían en más frecuentes y con mayores consecuencias, poniendo incluso en duda la efectividad del sistema de Bretton Woods. De hecho, en lo que respecta al sistema monetario y financiero internacional, éste ha experimentado desde inicios de los años setenta un comportamiento inestable, e incluso caótico, después del deterioro del sistema monetario internacional establecido en la posguerra, basado en las paridades fijas de las monedas⁴.

1.3.- Objetivos del Fondo Monetario Internacional.-

Entre los principales objetivos que persigue el Fondo Monetario Internacional, podemos citar los siguientes puntos:

1. Garantizar la estabilidad del Sistema Monetario Internacional (SMI)⁵, buscando la consolidación de la arquitectura del SMI.
2. Colaborar con los países miembros de este organismo internacional para equilibrar sus balanzas de pagos y fomentar la estabilidad cambiaria, estimulando su desarrollo y crecimiento económico.
3. Favorecer la cooperación internacional en asuntos monetarios.
4. Mantener mecanismos de supervisión de la evolución del entorno mundial, a fin de identificar sin demora los problemas incipientes del sector financiero y prevenir las crisis.

⁴ “Los orígenes del desorden económico internacional”, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

⁵ El sistema monetario internacional, es un conjunto de acuerdos institucionales entre los bancos centrales de los países miembros del FMI. Constituye un sistema monetario global, formado por instituciones, reglas, instrumentos y procedimientos financieros que rigen el funcionamiento de los mercados cambiarios a nivel mundial.

I.4.- Funciones del Fondo Monetario Internacional en el control de las crisis.-

Las funciones de este organismo internacional y su participación en las crisis financieras fueron revisadas y reformuladas a raíz de la crisis asiática ocurrida durante el período 1997-1998⁶. Algunas de estas funciones fueron reforzadas, con la finalidad de lograr un mayor alcance en lo que se refiere a detección y solución de los problemas. Con la finalidad de cumplir con los objetivos propuestos anteriormente, se desarrollan las siguientes funciones:

1. Promover el intercambio internacional en un clima de máxima libertad posible. Esta libertad exige:

Libre convertibilidad de las monedas.

Evitar las trabas del comercio mundial, tales como regulaciones y devaluaciones competitivas, así como restricciones cambiarias, que podrían afectar la estabilidad del **sistema monetario internacional**, buscando transparentar las transacciones comerciales a través de un valor inequívoco de la moneda.

Promover la liberalización ordenada a los movimientos internacionales de capital⁷.

2. Prestar apoyo financiero a los países con problemas de pagos a través de la condicionalidad a los programas macroeconómicos de ajuste de los países miembros que necesiten de dicho apoyo. El Fondo Monetario proporciona la asistencia necesaria para garantizar la estabilidad de la moneda y fortalecer el comercio.

Prestar asistencia técnica y capacitación a los países miembros, principalmente en lo que se refiere a los aspectos monetarios y fiscales de la gestión macroeconómica, así como

⁶ "Annual Report", FMI, Abril 1998. La crisis financiera de Asia, impulsa las actividades del FMI a niveles sin precedentes en 1997/98.

⁷ De acuerdo a criterios del FMI, la liberalización de los flujos de capitales seguirá el ritmo de crecimiento de cada país, es decir, en relación a las circunstancias y condiciones económicas de cada nación.

en cuestiones relativas a la formulación y la ejecución de los programas de ajuste económico. Estas actividades están orientadas básicamente a fortalecer la capacidad de gestión económica, de modo que, en el largo plazo, los países miembros necesiten menos financiamiento del FMI.

3. El FMI cumple la función de catalizador, puesto que su participación es esencial para atraer recursos de otras fuentes de financiamiento y apoyar así a los países miembros empeñados en tareas de ajuste, así como coordinar de ser necesario, la asistencia proveniente de esas fuentes, buscando de esta forma cooperación internacional en asuntos monetarios.

El FMI buscará colaborar con instituciones tales como el Banco Mundial, el Banco de Pagos Internacionales, así como con el sector privado, a fin de aprovechar en forma más eficiente la experiencia y los conocimientos especializados de estos organismos para identificar y prevenir los problemas incipientes del sector financiero⁸.

4. El FMI ejerce la función de supervisión en la prevención de las crisis⁹. Para ello son necesarios los siguientes mecanismos:

Mejorar los procedimientos de recopilación y divulgación de datos de sus países miembros¹⁰.

Prestar mayor atención a la interdependencia de las políticas y a los riesgos de contagio.

Fomentar el buen gobierno en los países miembros, dando mayor transparencia a los presupuestos y a la formulación de políticas económicas, teniendo la convicción de que las políticas económicas fuertes, consistentes y transparentes, permitirán tasas de cambio estables y el crecimiento y prosperidad de la economía mundial.

⁸ “Annual Report”, FMI, Abril 1998 y Abril 1999. Relaciones del FMI con otros organismos internacionales.

⁹ Ver: Capítulo 4. Mecanismos de Supervisión del FMI.

¹⁰ Ver: Capítulo 4. Sistema General de Divulgación de datos de los países miembros del FMI.

Cabe mencionar el estímulo a los países miembros para que publiquen cartas de intención acerca de sus programas, así como documentos sobre parámetros de política económica. En un esfuerzo por fomentar la responsabilización de los países miembros y aumentar la credibilidad de su política fiscal, se adoptó en 1998 un *Código de buenas prácticas sobre transparencia fiscal*¹¹.

I.5.- Operaciones y Políticas Financieras.-

Presupuesto de Operaciones.-

El FMI coloca sus recursos a disposición de los países miembros, valiéndose de un mecanismo llamado presupuesto trimestral de operaciones. La institución proporciona asistencia financiera mediante el uso de derechos especiales de giro (DEG)¹² y monedas de una amplia gama de países miembros, grandes y pequeños, entre ellos se incluyen tanto economías avanzadas, así como países en desarrollo, y en transición.

Los países miembros que posean una situación de balanza de pagos y reservas lo suficientemente firme, como para justificar la inclusión de sus monedas en el presupuesto de operaciones, ponen divisas a disposición de los países miembros que requieran financiamiento externo debido a que su balanza de pagos se encuentra en una situación precaria. A cambio de la utilización de sus monedas a través del presupuesto de operaciones, los países miembros reciben un título de crédito líquido frente al FMI que devenga una tasa de rendimiento de mercado.

El Directorio establece las directrices en que se basa la preparación y aplicación del presupuesto de operaciones. A raíz de la crisis asiática, el Directorio del FMI se vio en la obligación de revisar sus funciones y objetivos, y ejecutar ciertos cambios para el efecto, se

¹¹ Ver: Capítulo 4. Código de buenas prácticas sobre transparencia fiscal.

¹² DEG, es un activo internacional de reserva para complementar los activos de reserva existentes. Constituye la unidad de cuenta de las operaciones y transacciones del FMI. "Annual Report", FMI, Abril 1999. Departamento de DEG.

declaró la necesidad de reforzar los recursos financieros de la institución internacional, así como la creación de un nuevo mecanismo de concesión de préstamos y la elaboración de un marco que permita reforzar la arquitectura del Sistema Monetario Internacional.

A su vez, el Directorio examinó los procedimientos aplicables para evaluar la solidez de la balanza de pagos y las reservas de los países miembros, llegando a la conclusión de que las evaluaciones deben seguir efectuándose mediante un sistema relativamente sencillo, basado en los criterios establecidos en el Convenio Constitutivo (la situación en materia de balanza de pagos y reservas y la evolución de los mercados de divisas), complementado con unos pocos indicadores adicionales que influyan en la solidez financiera externa de los países miembros, incluidos los indicadores de la deuda externa a corto plazo y del servicio de la deuda.

Recursos Generales.-

El financiamiento obtenido por el Fondo Monetario se basa principalmente en los recursos provenientes de las cuotas de los países miembros, recurriendo a empréstitos sólo en casos excepcionales. En lo que se refiere a los recursos líquidos del FMI, estos comprenden las monedas utilizables y las tenencias de derechos especiales de giro (DEG) en la Cuenta de Recursos Generales (CRG).

Las monedas utilizables, que conforman el componente más importante de los recursos líquidos, son tenencias de monedas de los países miembros que de acuerdo al Plan de Designación, presentan una situación en materia de balanza de pagos y reservas suficientemente sólida como para justificar la inclusión de sus monedas en el presupuesto de operaciones, con el fin de utilizarlas para financiar las operaciones y transacciones del FMI.

Plan de designación.-

Este mecanismo que fue establecido por el Convenio Constitutivo del FMI determina que los países participantes que registren un saldo de balanza de pagos y un nivel de reservas

suficientes, están obligados de ser designados por el Fondo Monetario, a proporcionar monedas de libre uso, hasta cierta cantidad a cambio de DEG. Este plan asegura a los participantes que, en caso de necesidad, podrán utilizar DEG para obtener monedas de libre uso poco después de solicitarlo. A su vez, los participantes que deseen vender DEG en una transacción por designación debe declarar ante el FMI que la utilización de DEG obedece a una necesidad.

Obtención de préstamos.-

El Fondo Monetario es una institución basada en cuotas, al mismo tiempo que recurre a préstamos en caso de ser necesario para complementar de manera temporal los recursos utilizables derivados de las cuotas. Cada país miembro tiene un derecho a pedir prestado recursos del FMI varias veces la cantidad pagada como cuota de suscripción, sin embargo bajo circunstancias *recesivas* y de gran *stress* en la economía mundial, el Fondo Monetario puede no disponer de suficiente circulante como para satisfacer las necesidades de préstamos de los países miembros. Ante estas circunstancias el FMI recurre a ciertos mecanismos tales como líneas de crédito para la obtención de recursos:

Acuerdos Generales para la Obtención de Préstamos (AGP), constituyen un conjunto de acuerdos en virtud de los cuales 11 países industriales o sus respectivos bancos centrales han convenido en proporcionar recursos al FMI, para contrarrestar o hacer frente a un deterioro del sistema monetario internacional.

Nuevos Acuerdos para la Obtención de Préstamos (NAP), fueron aprobados en enero de 1997, pudiéndose obtener un préstamo de esta naturaleza en circunstancias similares a las contempladas por los AGP, y aunque no reemplazan a estos últimos permiten al FMI aumentar los recursos de que puede disponer en el marco de los AGP para hacer frente a emergencias financieras.

El FMI, puede formular una propuesta de petición de fondos en el marco de cualquiera de los dos mecanismos; en el caso de que no se acepte una petición de fondos en el marco del NAP, la misma puede formularse en el marco de los AGP.

Políticas y límites de acceso a los recursos de FMI.-

Existen normas que determinan el acceso de los países a los recursos del FMI, los mismos que reflejan las decisiones adoptadas por el Directorio, el cual a su vez examina estas políticas de acceso anualmente.

El Directorio decidió en 1994, elevar el límite anual de acceso a los recursos generales de la institución en el marco de los tramos de crédito (DEG) y del servicio ampliado del FMI (SAF) al 100% de la cuota, manteniendo el límite de acceso acumulativo en el 300% de la cuota, es decir que se puede pedir prestado hasta tres veces la cuota de suscripción. Esta decisión fue ratificada en 1997 y 1999.

Las normas y límites de acceso aplicables a los tramos de crédito y al Servicio Ampliado del Fondo Monetario (SAF) no son aplicables sin embargo, a los servicios especiales del FMI, incluido el servicio de complementación de reservas (SCR). El FMI dentro del marco del SCR, proporciona asistencia financiera a los países miembros durante un período que puede extenderse hasta un año en el caso de que sobrevengan dificultades excepcionales de balanza de pagos atribuibles a la necesidad de financiamiento a corto plazo a gran escala como resultado de la pérdida repentina y perturbadora de la confianza de los mercados.

Ingresos del FMI.-

El FMI al iniciar cada ejercicio, establece la tasa de cargos aplicable al uso de sus recursos como proporción de la tasa de interés semanal del DEG, con la finalidad de lograr el ingreso neto fijado como meta que se sumará a las reservas. Al asegurar que su ingreso de operaciones se aproxime todo lo posible al costo de sus operaciones, las cuales dependen en gran medida de la tasa de interés del DEG, el Fondo Monetario trata de reducir al mínimo la posible necesidad de un aumento ad hoc de la tasa de cargos durante el ejercicio.

I.6. Estructura del Organismo.-

I.6.1. Organización y Administración.-

La estructura orgánica del FMI está establecida en el Convenio Constitutivo -órgano regulatorio- y comprende una Junta de Gobernadores, un Directorio Ejecutivo, un Director Gerente y un cuerpo de funcionarios internacionales. El Convenio determina que el personal debe demostrar el más alto nivel de eficiencia y de competencia técnica y reflejar la diversidad de la composición por países de la organización.

Existe también un Comité Provisional que funciona desde 1970, el cual aconseja con respecto al funcionamiento del Sistema Monetario Internacional, por su parte el Comité para el Desarrollo (Comité Ministerial Conjunto de las Juntas de Gobernadores del Banco Mundial y del FMI para la transparencia de Recursos reales a los países en desarrollo), procura dar sugerencias sobre las necesidades especiales de los países en desarrollo.

1.6.1.1. Junta de Gobernadores.-

La Junta de Gobernadores, está conformada por un representante de cada país miembro, con igual número de gobernadores alternos. Está constituida por los ministros de finanzas o gerentes de los bancos centrales de sus respectivos gobiernos. Los gobernadores tienen la misión de informar al Fondo Monetario día a día acerca de la economía de sus naciones y de las decisiones que son tomadas por los principales de sus países, esto lo efectúan a través de sus representantes, los mismos que conforman el Directorio Ejecutivo del FMI.

1.6.1.2. Directorio Ejecutivo.-

El Directorio Ejecutivo, integrado por 24 miembros, es el órgano permanente de decisión y se ocupa del quehacer cotidiano de la institución. El Directorio Ejecutivo lleva a cabo su labor basándose principalmente en los documentos preparados por la Gerencia y los funcionarios del FMI.

El Directorio dedica su tiempo a asuntos relacionados con los países miembros (consultas, revisiones y aprobaciones de acuerdos), y a cuestiones de política económica como las perspectivas de la economía mundial, la evolución de los mercados internacionales de capital, los recursos financieros del FMI, la supervisión de la deuda y otros temas vinculados con el diseño de los programas y los servicios financieros de la institución. Los miembros del Directorio Ejecutivo se reúnen por lo menos tres veces a la semana en sesión formal, para supervisar la implementación de las políticas propuestas por la Junta de Gobernadores.

Actualmente, ocho Directores Ejecutivos representan a países de manera individual: China, Francia, Alemania, Japón, Rusia, Arabia Saudita, Reino Unido y Estados

Unidos, los otros 16 Directores Ejecutivos representan a grupos de países miembros. Las decisiones tomadas en el Directorio Ejecutivo se realizan por consenso.

1.6.1.3. Director Gerente.-

El Fondo Monetario cuenta con un staff de cerca de 2.600 personas, encabezadas por el Director Gerente, quién es a su vez el principal del Directorio Ejecutivo.

1.6.1.4. Departamentos.-

El personal del FMI está organizado primordialmente en departamentos regionales (o de área), funcionales, de información y enlace y de funciones de apoyo. A la cabeza de estos departamentos están los directores, que dependen del Director Gerente.

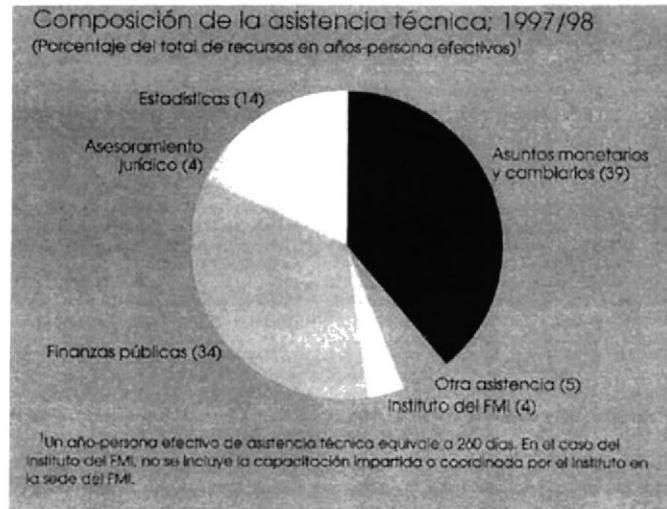
Departamentos Regionales:

El FMI cuenta con seis departamentos regionales –África, Asia y el Pacífico, Europa I, Europa II, Oriente Medio y Hemisferio Occidental- que asesoran a la Gerencia y al Directorio Ejecutivo en asuntos relativos a la evolución y las políticas económicas de los países que integran cada región. Además, el personal de estos departamentos negocia los acuerdos sobre el uso de los recursos financieros del FMI y examina el cumplimiento de los programas en el marco de los acuerdos respaldados por la institución.

En cooperación con los departamentos funcionales pertinentes, brindan a los países miembros asesoramiento en materia de política económica y asistencia técnica, manteniendo contactos con organismos regionales e instituciones multilaterales de sus respectivas zonas geográficas. Con la colaboración del personal de los departamentos funcionales, los departamentos regionales realizan la mayor parte de la labor de supervisión bilateral del FMI por medio de sus contactos directos con los países miembros. Además, se han asignado 70

funcionarios de los departamentos regionales a los países miembros como representantes residentes. (Ver Gráfico 1.1.)

Gráfico 1.1. Composición de la Asistencia Técnica 97/98



Departamentos funcionales y de servicios especiales:

El **Departamento de Finanzas Públicas**, se encarga de todas las actividades relacionadas con las finanzas públicas de los países miembros. Participa en las misiones de los departamentos regionales sobre temas fiscales, examina los aspectos fiscales del asesoramiento en materia de política económica que proporciona el FMI y de los programas de ajuste respaldados por la institución y brinda asistencia técnica sobre las finanzas públicas.

También realiza actividades de investigación y estudio de políticas sobre temas fiscales y cuestiones relacionadas con la distribución del ingreso y la pobreza, las redes de protección social, la política de gasto público y el medio ambiente.

El **Instituto del FMI** ofrece capacitación a altos funcionarios de los países miembros – sobre todo, de los países en desarrollo- en temas como programación y política financiera, políticas del sector externo, metodología de balanza de pagos, cuentas nacionales y estadísticas de las finanzas públicas, y hacienda pública.

El **Departamento Jurídico** asesora a la Gerencia, al Directorio y al personal sobre las normas jurídicas aplicables. Prepara la mayor parte de las decisiones y otros instrumentos jurídicos necesarios para las actividades del FMI. Actúa como asesor jurídico de la institución en casos de litigio y arbitraje, proporciona asistencia técnica a los países miembros en lo relativo a la reforma legislativa y responde a consultas de autoridades nacionales y organismos internacionales sobre la normativa del FMI.

El **Departamento de Asuntos Monetarios y Cambiarios**, ofrece asistencia técnica a los bancos centrales en distintas esferas tales como políticas monetaria y cambiaria, supervisión bancaria, normas de prudencia y temas relacionados con el funcionamiento de los sistemas de pagos. Envía expertos en estos temas a los bancos centrales que solicitan asistencia técnica de larga duración. Respalda la labor de los departamentos regionales mediante el examen de las cuestiones de su competencia en el marco de la supervisión que ejerce el FMI y de las solicitudes de utilización de los recursos de la institución. Contribuye, asimismo, al ejercicio de la jurisdicción del FMI en lo que respecta a las prácticas y restricciones cambiarias.

El **Departamento de Elaboración y Examen de Políticas** desempeña una función central en el diseño y la ejecución de las operaciones y los servicios financieros del FMI, las políticas de supervisión y otras cuestiones. Junto con el Departamento de Estudios, dirige las actividades relacionadas con la supervisión multilateral y la coordinación de políticas, así como las actividades conexas de examen y apoyo. Conjuntamente con los departamentos regionales, contribuye a la movilización de otros recursos financieros para los países miembros que utilizan los recursos del FMI, incluidas actividades relacionadas con la deuda y el financiamiento de programas (a través del Club de París y los bancos internacionales).

El **Departamento de Estudios** realiza análisis de políticas y estudios sobre temas pertinentes a las actividades del FMI. El departamento desempeña una labor primordial en la formulación de la política del FMI con respecto al sistema monetario internacional y la supervisión, y colabora con otros departamentos en la preparación del asesoramiento que proporciona el FMI a los países miembros en materia de política económica.

Este departamento también coordina el estudio semestral sobre las perspectivas de la economía mundial y prepara el informe anual sobre los mercados internacionales de capital, así como el análisis para la coordinación de las políticas del Grupo de los Siete y para los seminarios del Directorio sobre la evolución de la economía y los mercados mundiales. Además, establece y mantiene los contactos del FMI con las universidades y con otras organizaciones que se dedican a la investigación.

El **Departamento de Estadística** mantiene bases de datos de las estadísticas económicas y financieras nacionales, regionales y mundiales, y examina los datos de los países para apoyar la labor de supervisión del FMI. También se ocupa de formular conceptos estadísticos sobre balanza de pagos, finanzas públicas y estadísticas monetarias y financieras y de preparar manuales metodológicos sobre estos temas. El departamento proporciona asistencia técnica y capacitación para ayudar a los países miembros a desarrollar sistemas estadísticos y produce las publicaciones estadísticas del FMI. También se encarga de la elaboración y el mantenimiento de normas para la divulgación de datos por parte de los países miembros.

El **Departamento de Tesorería** se ocupa de formular las políticas y los procedimientos financieros del FMI; lleva a cabo y controla las operaciones y transacciones financieras del Departamento General, el Departamento de DEG y las Cuentas Administradas (incluidas la Cuenta Fiduciaria del SRAE y las cuentas conexas); efectúa y controla los gastos en el marco de los presupuestos administrativo y de capital, y lleva las cuentas y los registros financieros del FMI. Las funciones del departamento abarcan también las revisiones de cuotas,

el financiamiento y la liquidez del FMI, los empréstitos, las inversiones, el ingreso de la institución y las políticas de operaciones con respecto al DEG.

El **Departamento de Relaciones Externas** se encarga de la edición, producción y distribución de las publicaciones no estadísticas del FMI; proporciona servicios de información a la prensa y al público en general, y mantiene contactos con organizaciones no gubernamentales y órganos parlamentarios. Se ocupa también de administrar el sitio del FMI en Internet.

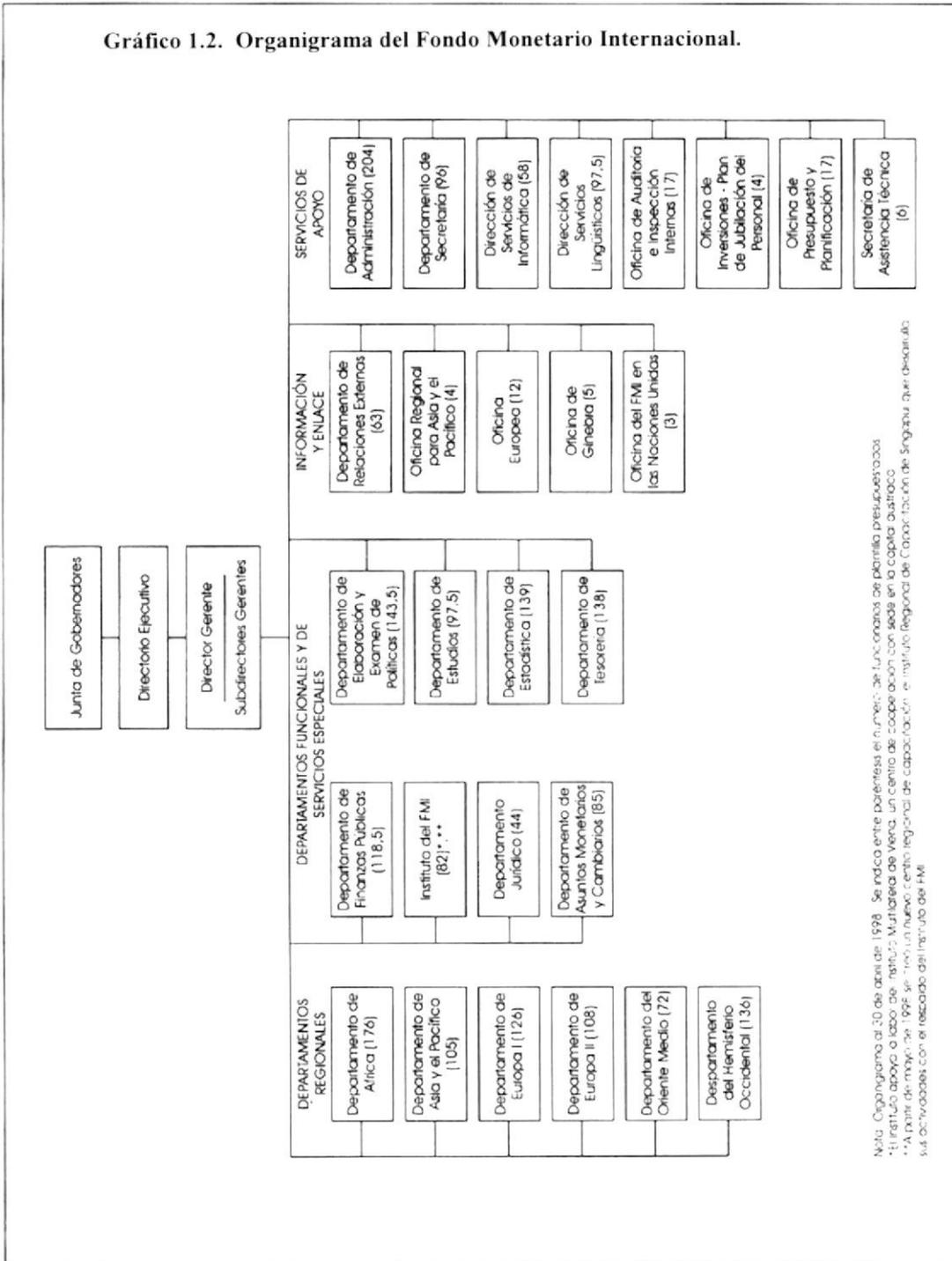
El FMI tiene establecidas cuatro oficinas –la Oficina Europea, la Oficina de Ginebra, la Oficina del FMI en las Naciones Unidas y la Oficina Regional para Asia y el Pacífico- para mantener estrechas relaciones con otras instituciones internacionales y regionales.

El **Departamento de Administración** tiene a su cargo la contratación, la capacitación y los programas de desarrollo profesional; supervisa el funcionamiento del edificio de la sede y de los edificios arrendados; proporciona servicios administrativos a la institución, y administra la Biblioteca Conjunta (del Banco y el Fondo).

El **Departamento de Secretaría** presta asistencia a la Gerencia en la preparación y coordinación del programa de trabajo del Directorio y otros órganos oficiales, incluida la programación de las reuniones del Directorio y la asistencia en su realización. Este departamento también coordina las Reuniones Anuales, en cooperación con el Banco Mundial, y tiene a su cargo los archivos, las comunicaciones y el programa de seguridad del FMI.

Las **direcciones, oficinas, y secretarías** del FMI se ocupan de los servicios de informática; los servicios lingüísticos; auditoría, evaluación y procedimientos de trabajo; cuestiones presupuestarias, asistencia técnica, e inversiones para el Plan de Jubilación del Personal. (Ver Gráfico 1.2.)

Gráfico 1.2. Organigrama del Fondo Monetario Internacional.



1.6.2. Países que lo conforman y Asignación de Cuotas.-

En la actualidad, el Fondo Monetario está conformado tanto por países industrializados que integran el G-7 (Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia, Canadá y Japón), países en desarrollo, así como economías en transición. En total son 182 los países miembros que integran el FMI, los cuales para pertenecer a esta institución han contribuido previamente con una suma de dinero, llamada “cuota de suscripción”.

Las cuotas sirven para varios propósitos. Primero, dichas cuotas constituyen un fondo de monedas que el FMI puede disponer para otorgar préstamos a los países miembros con dificultades financieras. Segundo, estas cuotas constituyen la base para determinar el monto del préstamo al que puede acceder un determinado país, es decir los DEG¹³ (derechos especiales de giro), por esa razón mientras mayor es la cuota que paga un país, mayor es el monto del préstamo. Tercero, la cuota determina el grado en que un país miembro puede ejercer su derecho al voto e influir en las políticas de este organismo. El FMI, luego del análisis de las condiciones económicas de los países, fijará el monto de la cuota que deberán pagar. (Ver Tabla 1.1.)

¹³ DEG: son activos de reserva internacional. Para fines de 1998: 1DEG = 1,34666 US\$

Tabla 1.1. Cuotas iniciales del FMI (para fines de 1973).

Cuotas iniciales del FMI (en millones de dólares)			
Australia	200	Honduras	2,5
Bélgica	225	India	400
Bolivia	10	Irán	25
Brasil	150	Irak	8
Canadá	300	Islandia	1
Colombia	50	Liberia	0,5
Costa Rica	5	Luxemburgo	10
Cuba	50	México	90
Checoslovaquia	125	Nicaragua	2
Chile	50	Noruega	50
China	550	Nueva Zelanda	50
Dinamarca ⁽¹⁾		Países Bajos	275
Ecuador	5	Panamá	0,5
Egipto	45	Paraguay	2
El Salvador	2,5	Perú	25
Estados Unidos	2.750	Polonia	125
Etiopía	6	República Dominicana	5
Filipinas	15	Unión Soviética	1.200
Francia	450	Unión Sudafricana	100
Gran Bretaña	1.300	Uruguay	15
Grecia	40	Venezuela	15
Guatemala	5	Yugoslavia	60
Haití	5	TOTAL	8.800

(1) La cuota de Dinamarca será determinada por el FMI después que el Gobierno danés haya declarado estar dispuesto a firmar este Convenio y antes de que se efectúe la firma.

En 1946, los entonces miembros del FMI, pagaron 7.6 billones de dólares en cuotas, en 1998 dicho monto ascendió a 193 billones de dólares. Los Estados Unidos, por ser la economía más grande del mundo es el país que más contribuye con el Fondo Monetario, proveyendo cerca del 18% del total de las cuotas, esto es alrededor de 35 billones de dólares, a su vez, los Estados Unidos tienen más de 265.000 votos que equivalen al 18% del total.

A raíz de la crisis asiática de 1997, la misma que afectó la liquidez del FMI como consecuencia de la gran demanda de préstamos, el FMI se vio en la necesidad de reforzar sus recursos, para lo cual se determinó el aumento de las cuotas de suscripción de los países miembros en un 45%¹⁴.

¹⁴ "Annual Report", FMI, 1998 y 1999. Principales decisiones de política del Directorio Ejecutivo.

I.7.- Servicios Financieros del FMI.-

El Fondo Monetario provee asistencia monetaria a los países con dificultades o problemas de pago y que por tanto no cuentan con los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones financieras. Entre los servicios que concede el FMI, podemos citar:

Acuerdos Stand By o de Derechos Especiales de Giro (DEG).- Los préstamos que otorga el Fondo Monetario Internacional se formulan a través de acuerdos Stand-By de Recuperación contingente, los cuales consisten en contratos celebrados entre el Fondo Monetario representado por el Director Gerente y el país receptor del crédito, por medio de los cuales se compromete un apoyo monetario para respaldar un programa macroeconómico por lo general de 18 meses, cuya finalidad consiste en equilibrar las cuentas fiscales. Como se indicó anteriormente, estos préstamos abarcan períodos de uno a dos años y se centran en las políticas macroeconómicas y en las medidas estructurales. Estos giros se efectúan en general en cuotas trimestrales. El reembolso de cada uno de estos giros se realiza en ocho cuotas trimestrales iguales a partir de los 3,25 años siguientes a la fecha en que se llevó a cabo el giro.

Hay que acotar, que si bien en estos contratos se detallan las condiciones precisas del desembolso, éstas serán susceptibles de variación de acuerdo a la situación económica del país prestatario. Los préstamos otorgados por el FMI, obedecen a diferentes necesidades de financiamiento:

Financiamiento compensatorio.- Asistencia financiera para países con dificultades de balanza de pagos.

Financiamiento para contingencias.- Asistencia financiera para países con insuficiencia de ingresos de exportación o para protegerlos de variaciones externas desfavorables. Es un giro automático dentro de un acuerdo **stand by**, si se producen las circunstancias descritas anteriormente.

El país receptor del crédito deberá a su vez presentar una **carta de intención**, documento en el cual el Gerente del Banco Central y el Ministro de Finanzas exponen las medidas que han adoptado para mejorar las finanzas del país, y las que pretenden adoptar durante el período de cobertura del acuerdo, en otras palabras este documento contempla el detalle de la situación macroeconómica que obliga acudir al Fondo, y los términos en que se ejecutaría un plan de ajuste para obtener los ingresos del organismo.

Acuerdos en el marco del servicio ampliado del Fondo (SAF).- Estos acuerdos respaldan programas a mediano plazo que por lo general tienen 3 años de vigencia pudiendo llegar a 4 bajo circunstancias de excepción. Usualmente, en este programa se determinan los objetivos y lineamientos generales para el trienio y las medidas de política concretas para el primer año. Las medidas correspondientes a los años siguientes se establecen cuando se examinan los programas respectivos. Los reembolsos se efectúan en un plazo de 4,5 a 10 años.

Acuerdos en el marco del servicio reforzado de ajuste estructural (SRAE)¹⁵.- Son préstamos bajo condiciones concesionarias que brindan asistencia a los países en desarrollo más pobres con problemas persistentes en la balanza de pagos. Los países que deseen acogerse a este servicio deben presentar un documento sobre parámetros de política económica para un programa de ajuste trienal, en el que se puntualice los objetivos económicos que se persiguen, así como las políticas macroeconómicas y estructurales que se adoptarán durante el trienio, de igual forma deberán establecer sus necesidades conjuntas de financiamiento externo y las principales fuentes de financiación.

¹⁵ Ver: Capítulo 4. Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE) y la iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME).

Estos préstamos se desembolsan semestralmente y se reembolsan en 10 cuotas semestrales iguales, la primera a los 5,5 años de efectuado el desembolso y la última 10 años después de esa fecha. La tasa de interés que se aplica a estos préstamos es del 0,5% anual.

Asistencia de emergencia y Servicios Especiales.- la asistencia de emergencia procura ayudar a los países que conforman el FMI a superar problemas de balanza de pagos resultantes de catástrofes naturales o situaciones de postguerra. Sólo se otorgan si el país suscribe en un plazo relativamente corto un acuerdo de derecho de giro o un acuerdo en el marco del servicio ampliado o del SRAE. Se limitan normalmente al 25% de la cuota del país en el FMI y los reembolsos se realizan en ocho cuotas trimestrales, siendo la primera cuota a los 3,5 años posteriores al giro.

Entre los servicios especiales del FMI, podemos citar: Servicio de financiamiento compensatorio y para contingencias (SFCC), y el Servicio de financiamiento de existencias reguladoras (SFER). Durante el período 1997/98 ningún país miembro utilizó el SFCC, por lo que los directores propusieron que se reexaminaran los méritos del SFCC.

Acuerdos en el marco del Servicio de Complementación de Reservas (SCR)¹⁶.-

Este mecanismo de concesión de préstamos a corto plazo se creó en diciembre de 1997, con la finalidad de asistir a los países miembros con dificultades excepcionales de balanza de pagos debido a una necesidad de financiamiento a corto plazo a gran escala como resultado de una pérdida súbita y perturbadora de la confianza en los mercados, esta incertidumbre se manifiesta en presiones sobre la cuenta de capital y las reservas.

A pesar de que todos los países miembros tienen acceso a los recursos del FMI en lo que respecta a sus servicios financieros, el SCR por lo general se utiliza en los casos en que

¹⁶ "Annual Report". FMI, abril 1998 y 1999. Respaldo del FMI a los programas de ajuste de los países miembros.

debido a la cuantía de las salidas de capital se puede desencadenar un peligro de contagio que podría convertirse luego en una amenaza para el sistema monetario internacional (SMI).

Este financiamiento es condicionado a la aplicación de medidas de ajuste enérgicas por parte de los países que soliciten este préstamo para solucionar sus dificultades de balanzas de pagos. Corea fue el primer país en utilizar este servicio financiero.

Este préstamo podrá obtenerse como asistencia adicional en virtud de un acuerdo de derecho de giro o un acuerdo ampliado, se comprometerá por un plazo máximo de un año y, en general se facilitará en dos o más tramos.

El FMI determina el monto de financiamiento que podría obtenerse, teniendo en cuenta las necesidades del país miembro, su capacidad de reembolso, la solidez de su programa macroeconómico, su historial en lo que respecta a la utilización de recursos, y otros factores relacionados con la supervisión y la liquidez de la institución.

Capítulo 2

La experiencia del Fondo Monetario Internacional en crisis internacionales

2.- LA EXPERIENCIA DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL EN CRISIS INTERNACIONALES.-

2.1.- Crisis Asiática 1997-1998.-

2.1.1.- Origen y Evolución.-

Durante los últimos años, los países asiáticos en desarrollo han liderado el crecimiento económico en el mundo igualando y superando incluso los niveles de ingreso per cápita de algunos países industrializados, contando además con mercados de capitales desarrollados en algunos casos y una estructura económica bastante diversificada, con un sector de servicios amplio y de rápido crecimiento en el caso de Hong Kong, Taiwan, Singapur y Corea. En cuanto a Tailandia, Malasia e Indonesia, estas naciones han experimentado un creciente peso de la producción industrial en sus economías, siguiendo el ritmo de crecimiento de los países anteriores¹. En otras palabras, países con niveles de ahorro alto, políticas fiscales prudentes, variables reales controladas, reservas fuertes y aparente estabilidad, cumpliendo con los estándares establecidos por el FMI como indicativos de una economía saludable, sufrieron la llegada de esta crisis², con la consecuente pérdida de su producción. (Ver Cuadros 2.1, 2.2, y 2.3.)

¹ Informe económico "Crisis financieras aún en economías saludables del Asia", Dra. Wilma Salgado Tamayo, Nov. 1997.

² "El Pacífico, el océano del siglo XXI", Dra. Wilma Salgado. Revista Ecuador, Sept.1997.

Cuadro 2.3.

Corea: Algunos indicadores económicos, al 23 de julio de 1998				
	1995	1996	1997	1998*
	<i>Variación porcentual</i>			
Crecimiento del PIB real	8.9	7.1	5.5	-1 a -2
Precios al consumidor (fin de periodo)	4.7	4.9	6.6	8.2
	<i>Porcentaje del PIB; el signo menos indica un déficit</i>			
Saldo del gobierno central	0.3	0.3	0.0	-1.7
Balanza en cuenta corriente	-1.9	-4.7	-1.9	7.3
	<i>Miles de millones de dólares de EE.UU.</i>			
Deuda externa	119.7	157.5	154.4	163.3
De la cual: Deuda a corto plazo	78.7	100.0	68.4	39.6
	<i>Porcentaje del PIB</i>			
Deuda externa	26.4	32.5	34.9	51.5

Datos: Autoridades nacionales y estimaciones de los funcionarios del FMI. Los datos corresponden a los ejercicios financieros (1 de enero al 31 de diciembre).

*Según programa de junio de 1998.

La crisis financiera ocurrida en Asia en 1997, se produjo dentro de un marco de fuertes presiones en los mercados financieros en varios países asiáticos. Muchas fueron las causas detonantes de la crisis, asociadas tanto a factores internos como externos³. Entre los factores internos que influyeron en la crisis, podemos mencionar:

1. Falta de solidez de los sistemas financieros. El sistema bancario se mostraba con un alto nivel de endeudamiento.
2. Falta de supervisión y control de los sistemas financieros⁴.
3. La intervención del estado en la asignación del crédito, lo que deterioraba la calidad de la cartera de préstamos de los bancos.
4. Déficits externos considerables⁵, principalmente de corto plazo.

³ De hecho, estos factores desencadenantes de la crisis fueron más notorios en Tailandia, país donde se originó la crisis asiática.

⁴ Cabe indicar además, que la falta de rigor en la aplicación de normas de prudencia, así como la deficiencia informativa con respecto a datos puntuales y relevantes, obstaculizaron más el proceso de control bancario.

⁵ La adopción durante largo tiempo de los regímenes de cambios vinculados, empezaron a considerarse como una garantía implícita del valor de cambio, estimulando la obtención de préstamos externos sin la suficiente cobertura.

5. Sobrevaloración de los mercados bursátiles y de los precios de los bienes raíces.
6. Regímenes de tipo de cambio fijos⁶.
7. Incertidumbre política.

En lo que respecta, a los factores externos, podemos citar la excesiva dependencia de los flujos de capital a corto plazo⁷ (capitales especulativos), capitales que en general se destinaron a inversiones poco productivas.

La crisis asiática estalló en julio de 1997 en Tailandia luego de varios episodios de presiones sobre los tipos de cambio⁸ debido a ataques especulativos cada vez más fuertes en mayo de 1997, lo cual originó que el gobierno tailandés en su lucha por defender la moneda, experimentara una pérdida considerable de sus reservas lo que llevó luego a una desvinculación del baht (moneda tailandesa) del dólar norteamericano el 2 de julio.

Este fenómeno no se hubiera extendido a otras regiones, de no ser porque los inversionistas experimentaron incertidumbre ante la poca confianza en los Sistemas cambiarios en otros países de la región, así como al hecho de que los Sistemas económicos y financieros en algunas de estas economías asiáticas tenían deficiencias estructurales básicas, esto originó que los efectos secundarios de la crisis se sintieran en el resto de la región, sobre todo en Indonesia, Malasia y Filipinas, y se reflejaran no sólo a nivel del tipo de cambio, sino en el mercado bursátil.

En Indonesia se adoptaron medidas para reducir la liquidez en el mercado, pero aquello no logró frenar las crecientes presiones sobre el mercado de divisas, lo que llevó a las autoridades monetarias a la decisión de permitir la flotación de la rupia (moneda de Indonesia) a mediados de agosto de 1997. Por su parte, las fuertes presiones a que se vio sometido el

⁶ Generalmente, los países con tipos de cambio fijos, experimentan mayores problemas cuando se desata una crisis financiera de este tipo, puesto que en su afán por defender la moneda nacional, gastan muchas reservas de divisas.

⁷ La entrada de capitales se debió precisamente a los sólidos resultados económicos en la región.

⁸ Además de las presiones especulativas, la falta de solidez del sistema financiero, incrementó las dudas con respecto a la viabilidad del régimen de tipo de cambio vinculado.

dólar de Hong Kong en octubre, dieron lugar a una subida considerable de las tasas de interés, lo que afectó el mercado de valores.

En Corea del Sur, las presiones a la baja sobre el won (moneda coreana) se intensificaron a finales de octubre, luego de los problemas suscitados en Hong Kong. Además, el sector privado encontraba cada vez más dificultades para renovar sus préstamos externos ante los problemas crecientes que experimentaba el sector financiero.

En la mayor parte de los países asiáticos afectados por la crisis, las fuertes presiones que sufrieron los mercados de divisas, dieron lugar en última instancia a la adopción de regímenes cambiarios más flexibles y a fuertes depreciaciones de las respectivas monedas y el valor de los activos.

Como consecuencia de las graves repercusiones a escala mundial, esta crisis se constituyó en un elemento dominante en la labor del Fondo Monetario durante el ejercicio 1997/98⁹, a la vez que obligó a tomar una serie de medidas destinadas a reforzar los objetivos y funciones del FMI en el manejo de las crisis financieras, con la finalidad de reducir en un futuro las probabilidades de que una crisis sin precedentes como la ocurrida en Asia repercuta de una forma caótica en los mercados mundiales.

2.1.2. Medidas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional¹⁰.

Las medidas aplicadas por el FMI en la región, contaron con una muy estrecha colaboración del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. La estrategia planteada fue la siguiente:

- a) El FMI recomendó a los países más afectados por la crisis: Corea, Indonesia, Tailandia, y posteriormente a Filipinas, implementar programas de reforma económica con la finalidad

⁹ “Annual Report”, Fondo Monetario Internacional, Abril 1998.

de restablecer la confianza y para acceder a la ayuda financiera de este organismo. Entre estas recomendaciones podemos mencionar:

Corrección de los desequilibrios macroeconómicos, incluida una serie de medidas de ajuste fiscal, principalmente.

Políticas monetarias restrictivas¹¹, poniendo énfasis en la estabilidad cambiaria, recomendando además altas tasas de interés para alentar al capital a permanecer en el país¹². Además la política monetaria debía ser lo suficientemente firme para resistir la amenaza inflacionaria.

Corregir las deficiencias del sistema financiero, e implementar medidas para su reestructuración.

Medidas estructurales, para aumentar la eficiencia económica y la transparencia.

Mejorar la gestión gubernamental, tanto a nivel de empresas como del sector público, dando mayor transparencia y claridad a las gestiones.

Se estimuló la liberalización de las inversiones y el comercio exterior.

b) Los programas de ajuste en Corea, Indonesia y Tailandia, fueron respaldados por el FMI, con un gran volumen de asistencia financiera de aproximadamente DEG 26.000 millones, y se impulsó la movilización de unos 77.000 millones de dólares adicionales en compromisos de financiamiento de fuentes multilaterales y bilaterales en apoyo de dichos programas en 1997. En 1997 se prorrogó el programa respaldado por el FMI a favor de Filipinas, aumentando además el monto de los recursos, y en 1998 se aprobó un acuerdo de derecho de giro.

A mediados de 1998, la asistencia comprometida del FMI a favor de Indonesia se incrementó en DEG 1.000 millones, estimándose en unos 5.000 millones dólares la

¹⁰ "Annual Report", Fondo Monetario Internacional, Abril 1998.

¹¹ En el caso de los países que adoptaron sistemas cambiarios más flexibles, el nuevo marco para la política monetaria debía ser congruente con el nuevo régimen de flotación dirigida, posteriormente debido a la fuerte depreciación que sufriría el baht, el FMI recomendaría adoptar una política monetaria restrictiva. En el caso de Indonesia el FMI recomendó que la rupia se estabilizaría si se mantenía una política monetaria firme y restrictiva.

asistencia proveniente de fuentes multilaterales y bilaterales. Del total de recursos comprometidos para Corea, Indonesia y Tailandia, al 23 de julio de 1998 el FMI había desembolsado alrededor de DEG 18.000 millones.

- c) Se intensificaron las consultas entre el FMI con otros países miembros¹³, tanto dentro como fuera de la región que, aunque no necesariamente requieran asistencia financiera del FMI, se han visto afectados por la crisis y han tenido que adoptar medidas de política para evitar los efectos de contagio.

Resultados.-

A pesar de la intervención del FMI, la situación tardó en dar señales de recuperación, inclusive se cuestionó con énfasis desde el comienzo de la crisis el papel que estaba desempeñando el FMI para ayudar a estos países, principalmente por el empleo de parte de este organismo de políticas de línea dura, exigiendo a los países que mantengan la estabilidad de su moneda, en lugar de promover el crecimiento de sus economías reales¹⁴.

Mucho se cuestionó además, sobre si las medidas planteadas por el FMI fueron o no las adecuadas; durante la crisis mexicana de 1995 más conocida como el “efecto Tequila” y que afectó a toda Latinoamérica, las mismas medidas aplicadas por FMI después de una año terrible para ese país, surtieron los efectos deseados por dicho organismo, y permitieron que la economía de México se recuperara. Sin embargo dichas medidas no surtieron los mismos efectos en el caso de Asia, de hecho las medidas restrictivas aplicadas crearon una política deflacionista gratuita.

¹² “Asia: Hace falta mano dura”, Paul Krugman para Fortune Américas”, Sept. 1998.

¹³ Además, se intensificaron las actividades con otras instituciones financieras internacionales, sobre todo el Banco Mundial, y el Banco Asiático de Desarrollo, y con los donantes bilaterales.

¹⁴ “Asia: Hace falta mano dura”, Paul Krugman para Fortune Américas, Septiembre de 1998. “Con la mira puesta en el FMI”, Emilio Palacio. El Universo, 4 de octubre de 1998.

La crisis financiera y las medidas adoptadas para superarla en todos los países afectados tuvieron repercusión en el crecimiento económico inmediato. La subida de las tasas de interés en su afán de frenar la salida de los capitales, determinó un menor ritmo de crecimiento, el cual además, se vio afectado por la disminución del gasto privado, que se asocia con las pérdidas sufridas por empresas y particularmente con el desplome en los mercados de valores y de bienes raíces.

De la misma manera, se ha evidenciado que quienes realmente afrontan el costo de estos ajustes son los contribuyentes de los respectivos países¹⁵, no sólo debido a las medidas del Fondo Monetario, sino a los paquetes de rescate que el sector público emprende en su afán de evitar el colapso del sistema financiero nacional; mientras que los especuladores del mercado financiero al maximizar las oportunidades que la liberalización de capitales otorga cometen una serie de imprudencias, siendo la población de los países afectados los que asumen el costo de la inestabilidad intrínseca de los mercados de capitales.

Al respecto cabe indicar que Robert Rubin, ex secretario del Tesoro de los Estados Unidos, llegó a declarar públicamente que *“los inversionistas internacionales no han sufrido lo suficiente por sus inversiones poco acertadas en países como México o Tailandia”*¹⁶. Sin embargo, a pesar de que el panorama económico de los países afectados por la crisis no daba señales de mejoras a comienzos del último trimestre de 1998, para 1999 estas economías asiáticas, a excepción de Japón, si han evidenciado una mejoría, luego de grandes esfuerzos por superar la crisis, inclusive llegando a la adopción de controles cambiarios en el caso de Malasia.

Enseñanzas de la Crisis Asiática para el FMI.-

¹⁵ “Crisis Financieras aún en economías saludables del Asia”, Dra. Wilma Salgado Tamayo. Nov. 1997.

¹⁶ “Rubin; que los inversionistas paguen su parte”, The Street Journal Americas. El Comercio, 19 de Sept. 1997.

A raíz de la crisis asiática, cuyas repercusiones se siguieron sintiendo mucho después de su inicio, el FMI revisó su papel como organismo de crédito y de cooperación internacional y concluyó lo siguiente:

1. Se identificó la necesidad de reforzar los recursos financieros del FMI.
2. La creación de un nuevo mecanismo de concesión de préstamos, denominado Servicio de Complementación de Reservas (SCR)¹⁷, para ayudar a los países miembros que tuvieran problemas excepcionales de balanza de pagos a corto plazo, como resultado de una pérdida de confianza súbita en los mercados. Además, se intensificó la revisión del rol que desempeña el FMI para otorgar préstamos en condiciones concesionarias.
3. Se reforzó la supervisión que ejerce el FMI.
4. Liberalización de los flujos de capitales de manera ordenada y en la secuencia apropiada¹⁸.
5. Elaboración de un marco que permita reforzar la arquitectura del Sistema Monetario Internacional (SMI)¹⁹. Este nuevo esquema se basa en 5 puntos básicos:

Modernización de los mercados internacionales.

Refuerzo de la Supervisión y recomendaciones del FMI. Prestando especial atención a la interdependencia de las políticas económicas y a los flujos de capital.

Fortalecimiento de los sistemas financieros nacionales e internacionales.

Establecimiento de un marco de supervisión respaldado con la adopción a escala mundial de normas:

1. Participación del sector privado, para que éste contribuya a la solución de los problemas financieros, brindándoles ayuda para fomentar su desarrollo.
2. Mayor transparencia, así como la divulgación oportuna de información referente a la situación económica de los países miembros.

¹⁷ Ver: Capítulo 1, Servicios Financieros que concede el FMI.

¹⁸ “Liberalización de los Movimientos de Capital en el marco de una enmienda del Convenio Constitutivo”, Annual Report. Abril 1998.

¹⁹ De acuerdo al Ex Director Gerente del FMI, Michel Camdessus, el problema no se trata sólo de países en crisis, sino de un sistema que se encuentra en crisis, porque no se ha adaptado lo suficiente a las oportunidades y riesgos de la globalización, por ello era necesario sustentar las bases para un nuevo esquema monetario a nivel mundial.

2.2. Caso Japón.-

2.2.1. Origen y Evolución.-

De acuerdo con los entendidos en la materia, muchas son las causas por las que se originó la Crisis Asiática, la misma que afectó a gran parte de la economía del mundo, llevando a países que gozaban de un crecimiento envidiable en el ámbito internacional a experimentar una caída espectacular de sus economías reales. Entre los países que se vieron afectados por esta crisis sin precedentes se encuentra Japón, que a raíz de los problemas causados por esta perturbación económica, evidenció un Sistema Financiero que adolecía de fallas internas, así como de un conjunto de leyes y regulaciones financieras que lejos de aislar el problema, contribuían a multiplicarlo.

En la región asiática se vislumbraba una arriesgada forma de hacer negocios, el denominado "capitalismo entre amigos"²⁰, significaba que inversiones dudosas recibieran financiamiento por parte de los bancos locales, siempre que el solicitante del crédito tuviera influencias o las relaciones adecuadas en el gobierno o con organismos de crédito. Sin duda que las instituciones financieras japonesas, principales canalizadoras de créditos en la región asiática, experimentarían problemas cuando la situación mencionada no pudiera sostenerse por más tiempo.

Estos excesos financieros²¹, seguidos de pánicos en toda la región motivados por la incertidumbre y falta de confianza de los agentes económicos, desencadenaron una gran crisis financiera, que constituyó el punto de partida de la recesión acaecida en Japón, que fue notoria en el último trimestre de 1997, mientras que para el primer trimestre de 1998, Japón experimentaba una contracción del producto equivalente a un 5,3%.

²⁰ "Asia: hace falta mano dura", Paul Krugman. Fortune Américas, Sept. 1998.

²¹ "Asia: lo peor está por venir", Jim Rohwer. Fortune Américas, julio de 1998.

El hecho de que una economía sin deuda externa, sin inflación, con un desempleo muy bajo con respecto a los niveles occidentales, con un crecimiento autosostenido, experimentara un aumento del índice de desempleo, así como una disminución de la producción real, en realidad se debió principalmente a factores internos: una política fiscal muy restrictiva y deficiencias en el sistema financiero, a diferencia del resto de economías asiáticas que fueron víctimas de los flujos de capitales a corto plazo. En Abril de 1997, hubo un aumento del impuesto al consumo, luego el gobierno decidió recortar el gasto público, a lo que se sumaría la falta de solidez del sector financiero nacional, a la par con el colapso del Sistema Financiero japonés, le siguió el desplome de los mercados de valores²².

Estos factores además de la inquietud suscitada por la crisis asiática, contribuyeron a que se mantuvieran los niveles de gasto interno bajos, y que los precios denotaran una caída dando origen a una espiral deflacionista; por lo que para el conjunto del año el crecimiento del PIB fue cercano al 1%²³.

El PIB de Japón perdió 1,3% real durante el trimestre de enero a marzo de 1998, tras descender un 0,4% real en el trimestre de octubre a diciembre de 1997, mientras que para fines de 1998 se contrajo 2,6%, lo que refleja la fase recesiva tras la drástica reducción del consumo privado, que para finales de 1998 había caído 1,1% con respecto a su nivel anterior, de igual forma las inversiones residenciales privadas disminuyeron en 13,7% y las inversiones netas en gastos fijos no residenciales bajaron 9,6%. De no ser por las exportaciones netas de Japón, equivalentes al 0,7% del PIB, la producción total habría caído aún más que el estimado.

Al respecto, las autoridades japonesas resolvieron aplicar medidas importantes de estímulo fiscal en abril de 1998, que consistían en recortes temporales del impuesto a la renta,

²² El 28 de agosto de 1998, el índice Nikkei de la Bolsa de Tokio (225 acciones preferidas) cerró a su nivel más bajo en 12 años, perdiendo 498,16 puntos, es decir un 3,46% cerrando en 13.915,63 puntos.

²³ "Annual Report", Fondo Monetario Internacional, Abril 1998, 1999.

así como un paquete de leyes²⁴ que permitan resolver el problema del sector bancario, aportando en este caso fondos públicos para reforzar la garantía de depósitos y recapitalizar las instituciones financieras. Las medidas adoptadas en abril, se vieron reforzadas con la aprobación de casi 17 billones de yenes (147.000 millones de dólares) para proteger de posibles quiebras el dinero de los depositantes.

El 13 de octubre de 1998, se aprueba por la Cámara de Diputados el proyecto de Ley de Recapitalización Bancaria²⁵, por medio del cual se inyectaron 60 billones de yenes²⁶ (moneda japonesa) de dinero público para sanear la banca privada y evitar el colapso del sistema financiero. A su vez, el gobierno aprobó casi al mismo tiempo un segundo presupuesto extraordinario para el año fiscal en curso que puso en manos del ejecutivo hasta 43 billones de yenes (371.000 millones de dólares) para estabilizar el sistema financiero del país²⁷ y solucionar sus problemas. Además, en noviembre se determinó un paquete de 24 billones de yenes, incluyendo recortes permanentes en las tasas de impuesto a la renta y estímulos al gasto público.

El presupuesto del gobierno para el año fiscal de 1999, confirmó la actitud de las autoridades económicas para adoptar políticas fiscales expansionistas, incluyendo incentivos fiscales adicionales para alentar las inversiones residenciales e inversiones en el área de tecnología, mientras que para junio de 1999, un paquete de medidas para apoyar la creación de empleo fue anunciado. A su vez, en julio se anunció un nuevo paquete de impuestos y

²⁴ El primer paquete de reformas para sanear los bancos que el gobierno adoptó el 9 de octubre de 1998, consistía en un conjunto de 8 nuevas leyes. Una de estas medidas fue la asignación de los créditos morosos de los bancos a un organismo liquidador único. La creación de la Agencia de Supervisión Financiera, ha incrementado las presiones regulatorias a la banca.

²⁵ Esta nueva ley contó con un plan de reestructuración de los bancos. Los bancos en quiebra fueron nacionalizados, y sus activos vendidos a otros bancos, además se destinaron fondos públicos para el efecto.

²⁶ Equivalentes al 12% del PIB proyectado para ese período. Los 15 mayores bancos recibieron cerca de 7,5 billones en inyecciones de capital a comienzos de 1999, basándose en planes detallados de reestructuración.

²⁷ Los 11 principales bancos japoneses reportaron un total combinado de cerca de 3 billones de yenes (25.000 millones de dólares) en liquidaciones de deudas incobrables en el primer semestre del año fiscal 1998, esto es desde abril hasta septiembre. Además las quiebras empresariales en Japón se elevaron a niveles récords, a causa de la débil economía y una banca deteriorada, lo que afectaba el crédito interno.

medidas regulatorias para promover la reestructuración corporativa, puesto que las compañías japonesas, están fuertemente endeudadas.

2.2.2. Medidas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional.-

El FMI y las autoridades japonesas han trabajado en forma conjunta para la resolución de los principales problemas económicos de dicho país, poniendo énfasis en las siguientes medidas:

Medidas financieras que refuercen el sistema bancario, así como reformas integrales del marco de regulación del sector financiero. Al respecto, se ha implementado la Ley de Recapitalización Bancaria, así como una serie de medidas que buscan devolverle la confianza al sector financiero.

Medidas de carácter fiscal, que promuevan un crecimiento sostenible y sólido. La recuperación económica debería respaldarse con una política fiscal más expansiva en el corto plazo, manteniendo el objetivo de ajuste en el mediano y largo plazo.

Medidas estructurales, que permitan no sólo reformas al área financiera, sino que promuevan la reestructuración empresarial, necesaria para restaurar el vigor y el rendimiento de los negocios japoneses²⁸. En este contexto, la resolución de los problemas estructurales ha sido indispensable para lograr una expansión efectiva del crédito al sector privado, y la recuperación de la economía.

Resultados.-

Cuando comenzó la crisis, uno de los aspectos que más preocupaba al FMI era que el Sistema Monetario se desestabilice como consecuencia de las devaluaciones competitivas en la región, y esto a su vez originaría una subida de las tasas de interés, que específicamente en el caso de Japón debilitaría aún más el Sistema Financiero, con un congelamiento más severo

²⁸ "IMF Concludes Article IV Consultation with Japan", Press Information Notice, 13 de agosto de 1999.

del crédito, obstaculizando la reactivación económica, de ahí la necesidad de emprender

Tabla 2.1. Indicadores económicos de Japón.

reformas inmediatas a este sector. Sin embargo, las reformas bancarias aplicadas no han tenido el éxito que se esperaba²⁹, de hecho los cambios no han sido lo suficientes para resolver los problemas en los balances de los bancos, y en el rendimiento.

Las medidas adoptadas como incentivos fiscales adolecen de algunas fallas³⁰. En el país es necesaria una reducción considerable de los impuestos para estimular la demanda y reactivar la economía, puesto que uno de los principales problemas de Japón lo constituye la importante reducción que ha experimentado la demanda interna, que obedece además a factores culturales.

Sin embargo, el FMI ha mostrado su preferencia por las reducciones no drásticas de los impuestos por temor a que el aumento de los ingresos se refleje en una mayor tasa de ahorro de los hogares, sin que surtiera ningún efecto en el consumo y el crecimiento. A lo largo de los años, el gobierno japonés ha impulsado los gastos en obras públicas, invirtiendo en exceso, por lo que el rendimiento de futuras inversiones de capital podría resultar insignificante. A este último factor se sumaría la deuda creciente de Japón y un gran déficit que contrasta con el de cualquier otra economía desarrollada.

En general, las condiciones económicas y financieras en Japón no han mejorado en el nivel esperado. A pesar de que en el primer trimestre de 1999 hubo una modesta mejora, las condiciones para una recuperación sostenida aún no están aseguradas. A pesar de que algunos indicadores económicos se muestran positivos, como por ejemplo el consumo privado; otros indicadores como el índice de desempleo ha experimentado un repunte, lo que enfrió un poco el consumo para el segundo semestre de 1999. (Ver *Tabla 2.1.*)

²⁹ "Japón en la cuerda floja", Jim Rohwer. *Fortune Américas*, abril 1999.

³⁰ "Asia: lo peor está por venir", Jim Rohwer. *Fortune Américas*, Julio 1998.

JAPON: Indicadores Económicos

(Cambios Porcentuales)	1995	1996	1997	1998	1999(**)
PIB	1.5	5.0	1.4	-2.8	0.2
Consumo Privado	2.1	2.9	1.0	-1.1	0.8
Inversiones no Residenciales	5.2	11.3	7.1	-11.3	-6.0
Inversiones Residenciales	-6.5	13.6	-16.3	-13.7	-5.7
Inversiones Públicas	0.6	9.2	-10.4	-0.3	14.2
Consumo Público	3.3	1.9	1.5	0.7	1.5
Balance Externa (contribuciones)	-0.8	-0.5	1.4	0.6	-0.2
Exportaciones	5.4	6.3	11.6	-2.3	-0.5
Importaciones	14.2	11.9	0.5	-7.5	1.1
Inflación:					
Deflactor del PIB	-0.6	-1.4	0.1	0.3	0.0
Indice de Precios de Consumo	-0.1	0.1	1.7	0.6	-0.2
Tasa de desempleo (promedio del período)	3.1	3.3	3.4	4.1	5.0
Producción Industrial	3.4	2.3	3.6	-7.1	0.1
Balanza Cta. Cte.:					
Miles de millones de dólares (US\$)	111.4	65.8	94.1	121.0	143.1
Porcentaje del PIB	2.2	1.4	2.2	3.2	3.5
Balances Generales del Gob. (%del PIB):					
Balance incluyendo la Seguridad Social	-3.6	-4.2	-3.4	-5.3	-7.7
Balance estructural	-3.0	-4.6	-3.5	-3.8	-5.8
Balance excluyendo la Seguridad Social	-6.5	-6.8	-5.9	-7.5	-9.8
Balance extructural	-6.0	-7.1	-6.0	-6.5	-8.6
Agregados Monetarios:					
M1	8.2	13.7	8.8	8.5	
M2+CD'S	3.2	3.2	3.0	4.4	
Tasas de Cambio (promedio del período)					
Tasa Yen/dólar US\$	94.1	108.8	121.0	130.9	
Tasa de cambio efectiva real (*)	151.1	127.7	120.0	110.2	
Tasas de Interés (promedio del período):					
CD'S a 3 meses	1.1	0.5	0.5	0.4	
Bonos a 10 años	3.3	3.0	2.1	1.3	

Fuentes: Nikkei Telecom y estimaciones del FMI

(*) Tomando como base; 1990 = 100

(**) Proyectado

Cabe señalar además, que se esperarían para el año 2000 mayores inversiones privadas, así como una positiva contribución del sector externo, permitiendo un mayor crecimiento económico.

Sin embargo, la tan ansiada estabilidad cambiaria aún no se ha logrado; el yen está sobrevalorado, y esto ha ocasionado problemas al sector exportador. Esto ha obligado al Japón a demandar mayor cooperación y colaboración de los organismos internacionales para superar el problema monetario.

2.3. Caso Brasileño.-

2.3.1. Origen y Evolución.-

La crisis de Asia afectó a la mayoría de las economías en desarrollo y en transición aunque en diferentes grados de intensidad. En el caso de Brasil, éste sufrió presiones en los mercados cambiarios, que contribuyeron a crear un clima de inestabilidad, a lo que se sumó la desconfianza ante los problemas internos característicos de este país, tales como un enorme déficit gubernamental, pobreza, problemas de deuda³¹, así como una larga historia de hiperinflaciones³².

Dentro de este marco económico, la crisis monetaria asiática originó una huida de capitales sin precedentes³³, que en octubre de 1997 hiciera que el Banco Central brasileño aumentase la tasa de interés a más del 40%, con el objeto de evitar la venta masiva de reales (moneda brasileña). Esto hizo que aumentaran los intereses sobre su deuda y que el déficit fiscal llegara a niveles cercanos al 7% del PIB. Sin embargo, aparentemente los inversionistas se tranquilizaron, el real no sufrió caída y las tasas bajaron durante los primeros meses de 1998, pero luego del colapso ruso en agosto, los inversionistas empezaron a inquietarse aún

³¹ Se ha estimado que la deuda externa asciende a 111.000 millones de dólares aproximadamente, además la deuda interna también es elevada. "Una plegaria por Brasil", Justin Fox. Fortune Américas, 17 de noviembre de 1998.

³² La hiperinflación se terminó en Brasil, cuando en 1994 se introdujo la nueva moneda (real) vinculada al dólar, junto con medidas estrictas para combatir la inflación.

³³ En Septiembre de 1997, la fuga de capitales llegó a niveles de 733 millones de dólares, de acuerdo a datos del Banco Central en Brasilia.

más, lo que aceleró una nueva fuga de capitales³⁴ y originó que las tasas volvieran a subir a niveles cercanos al 50%. Además el gobierno anunció recortes en el gasto público para defender el real.

En septiembre tras el ajuste fiscal y el aumento de los tipos de interés, para reducir el impacto de la crisis mundial, el FMI expresa su apoyo a las medidas tomadas por Brasil para defender la estabilidad de su moneda. Para noviembre de 1998, el gobierno anuncia 3 medidas³⁵ para restringir las importaciones y reducir su dependencia del capital extranjero, estas medidas incluían principalmente la instauración de barreras no arancelarias para frenar las importaciones y tratar de mejorar los resultados de la balanza comercial. A su vez, los bancos norteamericanos aceptaron de manera informal apoyar un eventual plan de ayuda a Brasil.

Básicamente se puede decir que además de los problemas originados por la crisis asiática, se sumó otro factor no menos importante que afectaba la credibilidad del gobierno y que puso en jaque a los mercados internacionales, contribuyendo a acentuar mucho más la crisis. Los problemas económicos y financieros que afrontaba Brasil, recrudecieron luego de la decisión tomada en Enero de 1999 por el Gobernador del Estado de Minas Gerais (Brasil) y ex presidente de Brasil, Itamar Franco de suspender los pagos de la deuda de aproximadamente 15.000 millones de dólares de su estado al gobierno central de Fernando Cardoso, argumentando que su estado no tenía dinero suficiente. Este suceso originó una nueva devaluación del real, hecho conocido como *Efecto Samba*³⁶.

Además, esta decisión puso en riesgo el plan de rescate del Fondo Monetario Internacional de 41,5 mil millones de dólares que se negoció en noviembre, y que requería el

³⁴ A mediados de octubre, el mercado brasileño registró la salida de 660 millones de dólares.

³⁵ La primera medida contemplaba la aplicación de normas de defensa del consumidor para impedir que entren al país productos que no cumplan con los patrones de calidad. Con la segunda medida, el gobierno intentaba detener la entrada de productos subfacturados, y la tercera busca agilizar la aplicación de los mecanismos de defensa comercial.

³⁶ "El Efecto Samba", Mac Margolis. Vistazo, 28 de enero /1999. Pág. 36.

Gobierno Central para ordenar su caja fiscal³⁷, puesto que este organismo internacional exigía de parte del gobierno un programa macroeconómico para reducir el déficit presupuestario muy elevado de este país. Este suceso lejos de pasar desapercibido, se dejó sentir en los mercados mundiales, limitando aún más la poca confianza que tenían los mercados en Brasil ante la posibilidad de que el gigantesco déficit se eleve más, haciendo difícil defender su sobrevaluada moneda³⁸.

La expectativa creada en los mercados internacionales desencadenó una fuga de capitales estrepitosa, a un ritmo aproximado de 1.8 mil millones de dólares. Las compañías que cotizan sus acciones en Bovespa (Bolsa de Valores de Sao Paulo), perdieron durante los primeros meses cerca de un tercio de su valor y los especuladores presionaron más al real (la moneda brasileña), como consecuencia de la fuga de capitales y de las presiones especulativas con respecto a la moneda, finalmente el presidente Cardoso se vio forzado a devaluar el real, y de esta forma evitar un mayor deterioro de sus reservas internacionales de divisas, que en las primeras semanas de enero experimentaron una reducción de 4.100 millones de dólares.

La medida adoptada por Cardoso fue criticada en privado por los funcionarios del Fondo Monetario y del Tesoro Norteamericano, se estipuló que Brasil debió haber acudido a un arreglo fiscal que eleve el real, en lugar de haber adoptado una decisión que involucraba la devaluación de la moneda con las respectivas consecuencias en los mercados mundiales, tomando en cuenta que cuando una economía emergente se devalúa equivale a dejar la moneda en manos de los agentes de cambio, más aún la moneda era presa de más ataques especulativos como consecuencia de una devaluación parcial y no total, por lo que de acuerdo a advertencias del Fondo Monetario y de analistas internacionales, el real no podría sostenerse contra la especulación.

³⁷ En un principio la línea de crédito que el FMI otorgaría a Brasil ascendía a los 30.000 millones de dólares, préstamo que se había asegurado al iniciarse el segundo mandato de Cardoso en 1997, luego de hacer público un plan para reducir el déficit presupuestario.

³⁸ Se estimaba que el real estaba sobrevalorado alrededor de un 20% para comienzos de diciembre de 1998.

Como resultado de las decisiones adoptadas, el Fondo Monetario Internacional indicó que la segunda parte del paquete de rescate financiero –aproximadamente 4.5 mil millones de dólares- no llegaría tan rápido, imponiéndose además condiciones más estrictas para su desembolso. Luego de dos días de intensas negociaciones con el Fondo Monetario y ante las presiones de este organismo, el gobierno brasileño anunció la flotación del real el 15 de enero de 1999, dejando al mercado la tarea de determinar el valor real de la moneda. A través de la aplicación de un sistema cambiario se evitaría la utilización de más recursos de su agotada reserva de 36 mil millones de dólares en su afán de mantener la paridad cambiaria entre el real y la divisa norteamericana. Esta medida fue bien recibida por un amplio sector internacional, y se reflejó de forma positiva en el mercado bursátil.

Adicionalmente, se buscaron mecanismos para impulsar una serie de reformas fiscales, así como una política monetaria de ajuste. El Congreso Brasileño aprobó una serie de medidas fiscales entre ellas el impuesto a las transacciones financieras, que rendirá al estado cerca de cinco mil millones de dólares, también se han planteado reformas al sistema de seguridad social. Además, el 17 de octubre de 1999, el gobierno ratificó el empleo de una política de austeridad fiscal que permita lograr la estabilidad luego de la devaluación de la moneda.

Todas estas medidas forman parte de un programa fiscal del gobierno que busca equilibrar el déficit estatal que a comienzos de 1999 bordeaba el 8,4 % del PIB, principalmente por el excesivo gasto de los gobiernos federales³⁹.

2.3.2. Medidas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional.-

En diciembre de 1998, el Directorio Ejecutivo aprueba apoyar un programa económico de ajuste con un crédito Stand-By. En marzo de 1999, el FMI y el gobierno

³⁹ “Brasil: El temporal aún no ha pasado”, Justin Fox. Fortune Américas, 23 de febrero de 1999.

brasileño anunciaron un paquete de medidas cuyo objetivo es principalmente acabar con el problema fiscal que equivale a casi un 10% del PIB, y aumentar la confianza en el mercado⁴⁰.

El Banco Central de Brasil, ha recibido alrededor de 9.700 millones de dólares para aumentar las reservas en divisas, como parte del paquete de rescate por 41.500 millones de dólares que se negoció anteriormente. Sin embargo, se han exigido ciertas condiciones para la llegada de los desembolsos, de las cuales las más importantes son:

Reducir el déficit fiscal⁴¹. Se determinó previamente que el déficit se reduciría hasta un 6,9% del PIB a fines del año 1999, mediante recortes presupuestarios y aumentos de impuestos, además, también se concertó lograr un superávit fiscal primario del sector público consolidado equivalente al 3,1% del PIB para 1999.

Políticas monetarias restrictivas, y tasas altas de interés para eliminar la fuga de capitales, la inflación, y estabilizar la moneda.

Mayor apertura de su economía para propiciar la inversión extranjera directa, y frenar los desequilibrios externos.

Reformas estructurales. Estas reformas son necesarias para que el plan del FMI, no tenga una solución temporal, entre ellas se plantea una reforma al sistema de seguridad social, además también es necesaria una reforma al sistema tributario, así como reformas administrativas destinadas a mejorar la eficiencia del gobierno que se ha caracterizado por el mal uso de los fondos públicos.

Resultados.-

Se espera que con este paquete de préstamos la economía se estabilice, sin embargo a raíz de la serie de medidas fiscales y monetarias restrictivas (recortes presupuestarios drásticos y altas tasas de interés) que se han adoptado para evitar la crisis, la recesión parece

⁴⁰ "Annual Report", Fondo Monetario Internacional, Abril de 1998 y 1999.

⁴¹ La mayor parte del déficit gubernamental, proviene del pago de los intereses de la deuda. Esto ha consumido las reservas en divisas y ha minado el valor del real. "Brasil: la cruda realidad". Edward Robinson. Fortune Américas, 20 de abril de 1999.

haber aumentado y se espera que continúe por lo menos hasta el primer trimestre del año 2000, de hecho se proyectó que Brasil terminaba el año 1999 con una ligera recesión del 1%⁴².

El desempleo por su parte, aumentó durante los últimos meses hasta llegar a niveles cercanos al 10% para fines de 1999, mientras que la inflación denota un ascenso a raíz de la devaluación del real. Sin embargo, la cuenta de capital de la balanza de pagos que experimentara un descenso durante los primeros meses de 1999, se ha beneficiado luego de que en Marzo del mismo año se aprobara por el Directorio del FMI el programa de ajuste macroeconómico, lo cual es reflejo de la confianza devuelta a Brasil por los mercados internacionales de capitales, por lo que la inversión extranjera directa ha mejorado⁴³. (Ver *Tabla 2.2.*)

Sin embargo, se espera que el panorama económico mejore durante el año 2000; los recursos provenientes del FMI así como de otros organismos internacionales, junto con las políticas económicas de ajuste, permitirán que el país pueda efectuar recortes presupuestarios importantes que conllevarían a equilibrar el déficit público que sin duda es uno de los mayores problemas de Brasil, y restaurar la confianza, lo que permitiría luego reducir las tasas de interés y estimular la recuperación económica.

⁴² "Previsiones económicas mundiales", FMI. Sept. 1999.

⁴³ "IMF Concludes Article IV consultation with Brazil", FMI. Informe Público, 23 de agosto de 1999.

Tabla 2.2. Indicadores económicos de Brasil.

BRASIL: Indicadores Económicos					
	1995	1996	1997	1998	1999
Economía Doméstica	(en porcentaje)				
Cambio real del PIB	4.2	2.8	3.7	0.1	-1
Tasa de Desempleo	4.6	5.4	5.7	7.6	7.6
Variación en el IPC	22.4	9.6	5.2	1.7	8
Economía externa	(en miles de millones de US\$)				
Exportaciones	46.5	47.7	53	51.1	52
Importaciones	50	53.3	61.4	57.7	49
Balanza en Cta.Cte.	-18	-23	-33.3	-33.6	-22.2
Balanza Cta.Capital	31.5	32	25.4	16.2	14.2
Y/con Inversión Extranjera Directa	3.9	9.4	16.9	26.1	19.8
Balanza en Cta.Cte.(como % del PIB)	-2.6	-3	-4.1	-4.3	-4
Variables Financieras	(en porcentaje del PIB)*				
Préstamos del Sector Público	7.2	5.9	6.1	8	9
Balanza Primaria del Gobierno Federal	0.6	0.4	-0.3	0.6	2.4
Deuda Pública neta	30.5	33.3	34.5	42.6	51

*M2, basado en la definición del FMI

Capítulo 3

El papel del Fondo

Monetario Internacional

en el Ecuador

3. EL PAPEL DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL EN EL ECUADOR.-

3.1. Antecedentes históricos de las relaciones entre el Fondo Monetario Internacional y el Ecuador.-

3.1.1. Recorrido por las Cartas de Intención entre el FMI y el Ecuador.-

Tabla 3.1.

HISTORIA DE LOS ACUERDOS CON EL FMI.	
Cartas de intención:	Créditos Stand- By aprobados al Ecuador
<i>Gobierno de Oswaldo Hurtado:</i> 24 de marzo de 1983 19 de abril de 1984	Junio de 1961 Junio de 1962 Julio de 1963 Julio de 1964 Julio de 1965
<i>Gobierno de León Febres-Cordero:</i> 9 de enero de 1985 14 de julio de 1986 3 de diciembre de 1987	Julio de 1966 Abril de 1969 Septiembre de 1970 Julio de 1972 Julio de 1983 Marzo de 1985
<i>Gobierno de Rodrigo Borja:</i> 7 de agosto de 1989 2 de febrero de 1990 12 de diciembre de 1991	Agosto de 1986 Enero de 1988 Septiembre de 1989, y Abril del 2000.
<i>Gobierno de Sixto Durán- Ballén:</i> 31 de marzo de 1994 11 de diciembre de 1995	
<i>Gobierno de Gustavo Noboa:</i> 19 de abril del 2000 ¹	Financiamiento compensatorio: Noviembre de 1983 Agosto de 1986 Enero de 1988 y, Abril del 2000 ²

Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco Central.

¹ Esta carta de intención fue presentada al FMI por el gobierno de Ecuador el 4 de abril del 2000, su ratificación se dio el 19 de abril. Las características y condiciones de esta carta de intención se detallarán con mayor amplitud a lo largo de este capítulo, y la reproducción de este documento constará en los Anexos.

² Ver: Acuerdo Stand –By (19 de abril del 2000).

El Ecuador a lo largo de los años, ha demostrado ser un cliente muy asiduo del Fondo Monetario Internacional, puesto que ha acudido a este organismo multilateral de crédito en reiteradas ocasiones, prueba de ello es que desde 1961 hasta la época actual se han negociado 15 préstamos Stand-By o Acuerdos de Derecho de Giro, con la finalidad de respaldar los programas macroeconómicos que los diferentes gobiernos decidieron poner en práctica para superar problemas estructurales y coyunturales. Además, a partir de 1983, los gobiernos ecuatorianos por 11 ocasiones han presentado cartas de intención al FMI con el fin de viabilizar la entrega de préstamos para la Reserva Monetaria Internacional (RMI), y dar liquidez a la Balanza de Pagos.

A continuación, exponemos el detalle de las **cartas de intención** que se han firmado y las medidas que se adoptaron:

Gobierno de Oswaldo Hurtado.-

24 de marzo de 1983.-

En mayo de 1982, el sucre se devaluó de 25 a 33 sucres por dólar, es decir, en un 32%, los precios de la gasolina se duplicaron, al pasar de 16 a 32 sucres en octubre de 1982. En noviembre del mismo año, se restringieron las importaciones y se crearon impuestos al consumo especial. El 19 de marzo de 1983 el mercado experimentó una nueva devaluación y además se adoptó un sistema de minidevaluaciones. También se incrementaron en dicho período las tarifas eléctricas.

19 de abril de 1984.-

En mayo de 1983, las tarifas eléctricas sufrieron un incremento del 10% para usuarios residenciales y un 20% para usuarios comerciales e industriales, desde entonces el incremento sería del 2% mensual.

Los precios internos de los derivados del petróleo, con excepción de la gasolina, se incrementaron en un rango del 30 al 40%. Las tasas de interés se elevaron en 2 puntos

porcentuales. El 29 de febrero del 84, se levantó la prohibición a una lista de bienes de importación, que representaba el 75% de las prohibiciones.

Gobierno de León Febres-Cordero.-

9 de enero de 1985.-

Se determinó el incremento del 75% en el precio de la gasolina y otros derivados. Las tasas de interés activas y pasivas se elevaron en dos puntos hasta llegar al 23 y 20% respectivamente. Se estableció un compromiso para mejorar la recaudación de impuestos.

14 de julio de 1986.-

A finales de 1985, se instauró un sistema de pago a las importaciones, mediante la aplicación de una comisión cambiaria. Se permiten las importaciones de automóviles.

En 1986 el Gobierno incrementó el impuesto a las transacciones mercantiles al 10%, y las autoridades se comprometieron a reforzar los mecanismos o métodos de recaudación tributaria. Las tarifas de los vuelos domésticos experimentaron un aumento en el 30%, se decidió además el incremento mensual del 3% en las tarifas eléctricas y se aprobó un alza del 1,5% en las tarifas de agua potable de Guayaquil. Cabe indicar además, que dicho Gobierno se comprometió a frenar la contratación de empleados públicos.

3 de diciembre de 1987.-

Las autoridades se comprometen a frenar la contratación de empleados públicos, y se continúa con el incremento en las tarifas eléctricas.

Gobierno de Rodrigo Borja.-

7 de agosto de 1989.-

El año anterior a la firma de este documento, se duplicaron los precios de los derivados del petróleo, se incrementaron los impuestos a los cigarrillos, se eliminó el subsidio al trigo importado y productos farmacéuticos. Además en el mes de agosto es

sucre se devaluó en el 56%. En diciembre de 1988 se aprobó una reforma tributaria que aumentó la cobertura del Impuesto a la Renta.

En 1989 el Gobierno subió las tarifas eléctricas en el 45% y estableció un incremento mensual del 3% en las mismas. Estas tarifas desde mayo aumentarían cerca de seis veces, además durante el mes de mayo de 1989 hubo una nueva devaluación del 6%.

2 de febrero de 1990.-

En julio de 1989 se adoptó un sistema de ajustes mensuales de los precios de los derivados del petróleo. En enero de 1990 hubo una reforma global del sistema impositivo.

Uno de los ejes de este nuevo sistema fue el impuesto a la renta, la tasa para las empresas se unificó en el 25% y se creó el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE).

12 de Diciembre de 1991³.-

En junio de 1990 se introdujo la primera fase de la reforma arancelaria, la tarifa máxima de 290% bajó a 60% y la tarifa mínima se incrementó al 5%. Inecel incrementó sus tarifas en el 5%, manteniendo el ajuste mensual, por otro parte subieron las tarifas telefónicas, y se incrementó a 3,50 sucres la depreciación semanal de la moneda ecuatoriana y se efectuaron dos nuevas devaluaciones.

En 1992, los precios de la gasolina subieron en un 25% y se fijaron aumentos mensuales del 5%.

Gobierno de Sixto Durán-Ballén.-

31 de marzo de 1994⁴.-

Hubo una elevación del 115% en promedio de los precios de los combustibles. Las tarifas eléctricas aumentaron en promedio en un 120%.

³ Ver Anexo 4: Carta de intención de diciembre de 1991.

⁴ Ver Anexo 3: Carta de intención de marzo de 1994.

En el mes de septiembre de 1992, el Gobierno de Sixto Durán Ballén ajustó la cotización del mercado de intervención –aplicable a la incautación de divisas de las exportaciones privadas- en el 35% para llevarla a 2.000 sucres por dólar. En enero de 1994 se incrementaron los precios de la gasolina en un promedio del 68%.

11 de diciembre de 1995.-

En febrero, el sucre se devalúa en el 3%. Con la finalidad de enfrentar los efectos del conflicto bélico, el Gobierno de Sixto Durán-Ballén creó un impuesto a los vehículos y un tributo equivalente a dos días del salario mínimo vital.

Se eliminó el subsidio de diesel a las camaroneras y plantaciones de banano. A más del reajuste mensual en los precios de los combustibles, se hicieron revisiones semestrales y las tarifas eléctricas subieron en el 22%.

3.1.2. Políticas del FMI en el Ecuador.-

En realidad, las recetas y políticas del Fondo Monetario para prevenir o solucionar crisis no son muy variadas, de hecho, elementos comunes se pueden identificar en los documentos suscritos por diferentes países en los últimos 10 años. Lo anterior evidencia que el FMI no ha modificado su enfoque monetario en lo que respecta al ajuste de la Balanza de Pago, que radica básicamente en dos puntos importantes:

Ajuste Fiscal, reducir gastos y aumentar los ingresos.

Control del crédito interno neto, y control monetario.

Al respecto, se ha cuestionado mucho a este organismo internacional por aferrarse a disposiciones fiscalistas con la intención de reducir el déficit y equilibrar así el presupuesto del estado. Estas medidas de línea dura, conjuntamente con la decisión del gobierno de llevarlas a cabo, y los problemas por los que atraviesa el país, han permitido

profundizar aún más la crisis, sumiendo al Ecuador en la actualidad en una recesión que durante años no se había presenciado.

Por lo general, las medidas o recetas por las que el FMI ha condicionado sus créditos, resultan muy drásticas para países pobres como el Ecuador, puesto que si consideramos que este país atraviesa por un proceso de cambio, de transformación y estructuración, observamos que las “recetas” propuestas por el FMI, tales como el incremento en las tarifas de los servicios básicos, gasolina, gas, conjuntamente con el aumento de las tasas impositivas, contribuyen a aumentar la inflación, afectando de manera directa la capacidad de compra de los ecuatorianos y deprimiendo al sector privado ante la falta de crédito barato, de esta forma se tiende a desestabilizar al país como resultado de una serie de problemas sociales que estas medidas originan.

A lo largo de los años, los capitales que han llegado al país como resultado de los préstamos proporcionados por el FMI, han obedecido a una serie de condicionamientos que en su mayoría se han vinculado a un aumento en los precios de los bienes y servicios básicos, así como a medidas impositivas.

El factor común que rodea a estos préstamos es la poca efectividad en los resultados previstos, a razón de los acuerdos firmados con el FMI. Los recursos obtenidos no han sido canalizados en forma tal que promuevan un desarrollo socioeconómico sostenido. El hecho de que los programas de ajuste implantados a instancias del FMI hayan resultado infructuosos, se debe también a la falta de continuidad en el manejo de la macroeconomía del país, ya sea por razones políticas, sociales, lo que ha obstaculizado la obtención de resultados positivos. De hecho, a nivel interno la mayoría de los recursos de los programas de ajuste no se han respetado, y por consiguiente el costo social no se ha redimido en los años posteriores. De cualquier manera, el nivel social de los ecuatorianos no ha mostrado mejoras, en su lugar el nivel de vida de los ciudadanos de menores ingresos se ha deteriorado sustancialmente y empobrecido aún más, mientras que la clase media se encuentra en una fase de supervivencia.

Desde el punto de vista de muchos analistas, el desequilibrio en la balanza de pagos obedece más a factores estructurales y no coyunturales, y las reformas que se deben aplicar tienen que ver con cambios estructurales que estimulen la productividad y competitividad de las exportaciones de nuestro país. Por esa razón, a decir de algunos entendidos en la materia, entre ellos el Dr. Franklin López Buenaño, *“mientras el Fondo Monetario nos preste dinero, nunca tomaremos las medidas estructurales que le convienen al país”*, puesto que cuando el FMI asiste financieramente a los países con problemas, se genera un “riesgo moral”, que impide continuar con las reformas internas o estructurales necesarias para un crecimiento económico sostenido, y en su lugar se estimulan los programas de ajuste que en la mayoría de los casos se enfocan en aspectos coyunturales.

Sin embargo, hay que acotar que las recomendaciones del FMI con respecto a reducir el aparato gubernamental, como un elemento importante para disminuir los gastos del estado, responden a una iniciativa privada que se ha buscado poner en práctica durante los últimos años. La reforma al sector público y modernización que se buscan implementar —que involucra un plan de concesiones, privatizaciones, con el que se buscará reducir la burocracia y agilizar la gestión pública—, constituye un esfuerzo positivo para hacer del sector público más eficiente y orientado a las necesidades de todos los ciudadanos y no a intereses personales.

En general, a lo largo de años de acuerdos con el FMI, se ha evidenciado que la concepción del FMI en lo que se refiere a las políticas que recomienda, éstas no han podido reducir la inflación a mediano plazo, además, en el trayecto se genera una mayor recesión y un alto costo social que se refleja en un mayor desempleo, escenario que puede ser más drástico, de acuerdo a la situación de cada economía. Lo cierto es que luego de años de ajustes fondomonetaristas, Ecuador no ha salido del problema, y lo mismo ha ocurrido con otros países como Rusia, Brasil y las regiones de Asia que han fracasado en la aplicación de las “recetas” del Fondo Monetario en sus economías, y que sólo han salido adelante, luego de grandes esfuerzos y la aplicación de medidas de fondo.

3.2. Situación Macroeconómica del Ecuador (1998-2000).-

A continuación exponemos un breve análisis de la Situación Macroeconómica, puesto que es dentro de este marco de inestabilidad, donde se han efectuado las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional. Para el efecto, cabe indicar que se seleccionó el período comprendido desde el 10 de agosto de 1998 hasta el mes de abril del 2000, período que correspondió al Gobierno de Jamil Mahuad y posteriormente al del Dr. Gustavo Noboa, puesto que es en este intervalo de tiempo donde se han llevado a cabo los trámites para la firma de este último acuerdo.

3.2.1. Breve Análisis de la Situación Macroeconómica (1998-2000).-

Año 1998.- A continuación se exponen los principales hechos ocurridos en este período:

Cuando Jamil Mahuad asumió el poder el 10 de agosto de 1998, ya se evidenciaban serios problemas económicos, los que se agudizaron luego de los problemas ocasionados por el Fenómeno del Niño, que afectó sobremanera al Sector Productor, a su vez la crisis asiática redujo la demanda externa de algunos países, lo que se reflejó luego en las exportaciones ecuatorianas, incrementándose el déficit en la cuenta corriente, además el déficit público había crecido enormemente producto de la mala gestión de gobiernos anteriores. A su vez, el precio del dólar y la inflación estaban al alza.

Cuando actual presidente asumió el mando, el índice de desempleo se ubicó en un 13,8%⁵, mientras que el empleo precario o subempleo ascendió al 53%, desde entonces

⁵ De acuerdo a datos especializados de Cedatos a esa fecha.

ya se reflejaba un aumento de la pobreza e indigencia. Además la emisión monetaria en términos nominales fue de 5,9 billones de sucres⁶.

El sistema bancario empieza a mostrar signos muy serios de deterioro en su estructura y poca eficiencia en sus operaciones, costo que recae en los depositantes. Se crea la Agencia de Garantías y Depósitos (AGD), organismo que garantiza los depósitos en cuenta corriente, de ahorro y de inversiones del público ante la quiebra de algunos bancos, y que a decir de algunos entendidos no es más que un mero organismo de salvataje del sistema financiero.

El primero de octubre se crea el Bono Solidario, que actualmente cubre 1.321.000 personas, y que constituye uno de los hechos más significativos de la gestión presidencial. El Bono Solidario fue diseñado por la Unidad Técnica del Proyecto de Modernización del Estado e impulsado por el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), este bono constituye un mecanismo de subsidio directo que identificó a los beneficiarios al establecer los hogares que recibían ingresos inferiores a un millón de sucres mensuales. Otro de los hechos que más llamaron la atención fue sin duda la firma de la paz el 26 de octubre, que suponía luego la entrada de capitales destinados a solventar proyectos conjuntos entre Ecuador y Perú.

En noviembre se plantea la Nueva Ley de Hidrocarburos, cuyo objetivo principal será propiciar la competitividad de la empresa estatal Petroecuador, mediante la reestructuración, y atraer la inversión privada al sector hidrocarburífero.

Se envía al Congreso en el mes de noviembre, el planteamiento del impuesto del 1% a la circulación de capitales, mecanismo cuyo objetivo más importante consiste en mejorar las recaudaciones tributarias, anexando a nuevos contribuyentes, y facilitar la administración del Servicio de Rentas Internas (SRI). Sin embargo, pese a todo lo que

⁶ Según datos del Banco Central del Ecuador (BCE).

prometía este nuevo impuesto, diversos sectores sociales mostraron su descontento por considerarlo atentatorio contra los sectores más pobres.

A finales de ese año, el Sector Financiero, a pesar del salvataje bancario, no da muestras confiables de recuperación, al contrario evidencia signos mayores de deterioro en su estructura. Se emiten cerca de 1.500 millones de dólares en bonos⁷ para reactivar el Sistema Financiero y productivo, lo que implicaba un aumento de la deuda pública interna. Con este plan de reactivación se pretendía a corto plazo aliviar la presión que se ha venido sintiendo por una crisis que se originó por causas exógenas, en las que el país no tuvo capacidad de intervención, así como a un desorganizado manejo fiscal, que a la larga resultó recesivo e inflacionario.

El déficit fiscal alcanzaba en 1998 aproximadamente el 5% del PIB, cuya proyección para ese año fue de alrededor de 19.000 millones de dólares. La deuda externa equivalente a unos 16.000 millones de dólares, representaba cerca del 70% del PIB. De acuerdo con un analista especializado, el 70% de la población sería pobre, y sólo el 28% se encontraría dentro de los estándares de la clase media⁸, mientras que según datos del FMI⁹, existe un alto grado de pobreza estructural, ya que la pobreza e indigencia habría aumentado entre los años 1995 y 1998, de un 32% a un 38% respectivamente, cifra que podría ser mayor. La Reserva Monetaria Internacional (RMI) al finalizar 1998, bordeaba los 1.600 millones de dólares, mientras que la inflación anual fue de 43,4%.

Año 1999.- A continuación se expondrán los hechos más sobresalientes durante este año:

⁷ Estos bonos se iban a negociar entre la banca y el BCE, a la tasa del 13% que resultaría competitiva.

⁸ Datos proporcionados por Eduardo Valencia, ex gerente del BCE, para El Universo, 15/11/99, pag.2.

⁹ "Ecuador: Protección Social frente a la crisis económica", informe del FMI al 26 de junio de 1999.

Enero.-

El año 1999, comienza con nuevos retrasos en lo que a planificación y organización se refiere, existen dilataciones en el envío del presupuesto del nuevo año que estuvo proyectado en 30 billones de sucres aproximadamente. La proforma que el ejecutivo envió al Congreso contempla 7 medidas de ajuste fiscal que teóricamente debían rendir 12.000 millones de dólares (6% PIB), sin embargo, el Banco Central anticipó al Ejecutivo que las 7 medidas de ajuste reducirían el déficit en un 2,5% del PIB¹⁰.

El 13 de enero, los bancos Financorp y Finagro pasan a saneamiento por la AGD, mientras que el 18 de enero le tocó el turno al Banco del Azuay. El 20 de enero, Jamil Mahuad incrementa el precio de los combustibles, suprime el impuesto a la renta e impone el 1% a la circulación de capitales. Durante este mes, la tasa interbancaria llegó al nivel máximo de 180%, esta política de dinero escaso dificultaba el financiamiento para los sectores productivos, propiciando el cierre de las líneas de crédito. El gobierno estableció el aumento del encaje bancario al 16%, en un intento de evitar ataques especulativos contra la divisa, principalmente por parte del sector bancario.

En enero la Reserva Monetaria Internacional (RMI), era de 1.474 millones de dólares aproximadamente. El precio del dólar era de 6.910 sucres en promedio. La inflación correspondiente al mes de enero fue de 3,2%.

Febrero.-

El mes de febrero se caracterizó por una serie de manifestaciones sociales contra el gobierno. El 11 de febrero el Congreso aprueba el Presupuesto, que sin embargo no contaba con el debido financiamiento. Ya desde entonces se preveía que el déficit fiscal alcanzaría el 7% del PIB. Se congelaron los precios del diesel, que implicaba gastar alrededor del 0,5% del PIB.

¹⁰ Diario "El Universo", 18/Marzo/99.

El 12 de febrero, el Banco Central del Ecuador (BCE), deja flotar la moneda en respuesta a la serie de presiones al tipo cambio. La incertidumbre en el mercado originó que el precio del dólar, que registraba cierta estabilidad, empezara a subir, hasta salirse de la banda cambiaria y afectar las reservas internacionales del país, en un intento de mantener el tipo de cambio dentro de los niveles cambiarios establecidos. Finalmente el Banco Central del Ecuador (BCE), toma la decisión de abandonar el Sistema de Bandas y adoptar la libre flotación¹¹. La inflación de febrero cerró en 2,67%.

Marzo.-

El mes de marzo comienza con el cierre de manera unilateral del Banco del Occidente. La crisis bancaria, la inestabilidad económica del país, y la falta de visión de las entidades encargadas de la conducción económica, provocaron mayores expectativas inflacionarias, que se tradujeron en el crecimiento de la demanda de dólares, y la presión en el precio de la divisa, llegando a alcanzar la divisa norteamericana el 3 de marzo, un nivel de 19.000 sucres por primera vez en la historia.

El gobierno anuncia un incremento de los aranceles para todo el universo de las importaciones. Se extiende la dolarización de los precios de bienes y servicios. El sector privado empieza a colapsar, durante este mes algunas empresas comienzan a despedir empleados y cerrar sus puertas temporalmente en algunos casos, debido a que la dolarización de los insumos imponía elevados costos que no se podían sobrellevar.

El 8 de marzo, el gobierno anuncia un feriado bancario, el mismo que se prolongaría una semana, este acontecimiento causó desconcierto en la población, por lo que las protestas populares y huelgas no se hicieron esperar. De acuerdo a versiones del gobierno, se determinó el asueto bancario para dar tiempo a las autoridades respectivas para diseñar una estrategia que permitiera sobrellevar la situación de incertidumbre que obligaba al mercado a comportarse de una manera caótica y especulativa, puesto que además se había infiltrado el rumor de una posible incautación de divisas. Finalmente, el 11

¹¹ El gobierno implementó un sistema de flotación "sucia", en el cual podía intervenir con cierta

de marzo el gobierno aprovecha el feriado bancario y anuncia su estrategia que lejos de implicar cambios a nivel estructural en el modelo económico, consistía en el congelamiento de los depósitos¹² e inversiones en la banca nacional por un año. Esta situación afectó seriamente la producción y constituyó el inicio de la ruptura de la cadena de pagos entre la banca y el sector empresarial. En ese mismo período, renuncia el presidente del BCE, Ec. Luis Jácome.

Las protestas populares continuarían, ante el aumento de los bienes de primera necesidad. El 20 de marzo se anuncia la congelación del precio del gas en 25.000 sucres, se prevé la descongelación de las cuentas bancarias, de manera progresiva a partir del 1 de abril.

El instituto emisor, demuestra una vez más su poca visión en asuntos monetarios, lo que sembró mayores preocupaciones en el mercado, ante la escasez de billetes de 50.000 sucres, que se agudizó el 26 de marzo. Se anuncia que el déficit fiscal, superaría el 7% del PIB para 1999. Sin duda, el mes de marzo experimentó un recrudecimiento de la crisis por la congelación de los depósitos bancarios, que afectó al sector productivo y redujo aún más la demanda de consumo, así como al aumento de los precios de bienes y servicios, por lo que la inflación mensual se disparó al 13,5%.

Abril.-

El gobierno flexibiliza el congelador y libera a las cuentas de las organizaciones de beneficio social, extendiéndose luego a los depósitos para ancianos y los que se encuentran en las cooperativas de ahorro y crédito. Las cámaras de la producción y los sectores privados, buscan un cambio radical en el modelo económico que rige en el país, por lo que se promueve una marcha pacífica, que tuvo lugar el 8 de abril. La inflación de este mes cerró en 5,5%.

discrecionalidad en el mercado de divisas.

¹² El congelamiento además de los depósitos en cuenta corriente y de ahorros, regía para los depósitos en dólares, UVC, así como depósitos a plazo, y una serie de inversiones del mercado monetario.

Mayo.-

Se inicia en el sistema financiero un proceso de reestructuración, comenzando con la contratación de una auditoría extranjera. Se estima que el déficit patrimonial asciende a los 1.600 millones de dólares, por lo que es necesario capital fresco para mejorar el patrimonio y dar liquidez al sistema. La inflación del mes de mayo fue de 0,9%.

Junio.-

El Superintendente de Bancos, Jorge Egas Peña, renunció a su cargo, lo que afectó a los tres organismos de control y reestructuración bancarios: la Superintendencia de Bancos, la Junta Bancaria y la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), obstaculizando por ende el proceso de reestructuración del sistema financiero.

El 17 de junio, se posesionó el nuevo directorio del BCE, siendo el nuevo presidente el Ec. Pablo Better. El 21 de junio por Decreto, el Ministerio de Finanzas redujo las tasas de interés para ahorros y créditos en el marco del congelador.

En junio de 1999, la RMI registraba 1.291,2 millones de dólares, mientras que el tipo de cambio sufrió una depreciación del 59,6% desde enero a junio, cotizándose la divisa en este mes en 11.032 sucres en promedio. Junio registró una inflación de 1,8%.

Julio.-

El 1 de julio se incrementa el precio de los combustibles al entrar en vigencia la facturación¹³ para este sector de la economía, lo cual constituye el inicio de una serie de reclamos y protestas más dramáticas que las ocurridas en los meses anteriores.

La primera semana del mes de julio, se vio conmocionada por huelgas y levantamientos populares debido al inconformismo social, lo cual se acentuó a raíz de las recomendaciones que hiciera el FMI, con respecto al incremento de los precios de los

¹³ Dicho mecanismo de facturación, gravaba las compras a partir de 10.000 sucres.

combustibles¹⁴, y la eliminación de los subsidios, así como otras medidas fiscalistas. El 12 de julio, el gobierno ante las presiones de diversos sectores del país anuncia que los precios de los combustibles están congelados hasta diciembre, pero al valor de esa fecha. Se rechaza el ofrecimiento del gobierno y continúan las protestas. Finalmente, el gobierno decide reformar la facturación, y firma los decretos por los que se fijan los precios de los combustibles y se incrementa el monto para la facturación, hecho ocurrido el 15 de julio. De igual forma, para el 15 de julio se esperaba la firma de la carta de intención con el FMI, pero este proceso se pospone, por los acontecimientos suscitados.

El 23 de julio, se entregan los resultados de las auditorías, por medio de las cuales se determina que bancos son viables y cuales deben capitalizarse, fusionarse o ser absorbidos. El costo de esta auditoría tendría un valor superior a los 500.000 dólares.

Se estima que para julio, el medio circulante se habría incrementado en 10,6 billones de sucres, por lo que a pesar de que se logre el equilibrio fiscal, la inflación persistiría sino se controla la emisión monetaria del Banco Central. Generalmente la emisión monetaria es la alternativa a la que se acude para satisfacer el corto plazo. Al término del mes de julio, la inflación fue de 3,1%.

Agosto.-

Se cumple la primera cuota del impuesto al patrimonio. Al 10 de agosto de 1999, el gobierno expone su informe al Congreso, indicando sus principales logros y las metas para el futuro que parecen ser optimistas, pero la realidad es que el gobierno se encuentra rodeado por severas dificultades económicas y sociales que se presentan en todo el país.

¹⁴ “Ecuador, protección social frente a la crisis”, elaborado por el Dept. de Finanzas Públicas del FMI, al 24 de junio de 1999. Este documento menciona la necesidad de aplicar el mecanismo de indexación basado en el tipo de cambio, lo que implica un ajuste mensual con base a la variación de la moneda local frente al dólar.

El 28 de agosto, Ecuador decide posponer a 30 días el pago de 96 millones de dólares, correspondientes a los intereses trimestrales de los Bonos Brady Discount y PDI, acogéndose a la cláusula vigente en el contrato de la Deuda Brady.

Por otro lado, el poder adquisitivo del sucre, se ha reducido ante presiones inflacionarias a la tercera parte. El desempleo según Cedatos¹⁵ es del orden del 18% y el subempleo supera el 50%. Por su parte, el sistema político y financiero denotan deterioro, y debilitamiento, así como carencia de credibilidad. La inflación del mes de agosto, sin embargo fue una de las más bajas, cerrando en un 0,5%, lo que denotaría una aparente calma.

Septiembre.-

Se envía al Congreso la Proforma Presupuestaria para el año 2000 que se proyecta en 64 billones de sucres, que consiste principalmente en una Reforma Tributaria Integral, que permitirá una racionalización del Sistema Tributario¹⁶, y mejorar la administración tributaria del Servicio de Rentas Internas (SRI).

El Gobierno declara el 27 de septiembre el pago parcial de los intereses de los Bonos Brady, obedeciendo a una estrategia de reestructuración de la Deuda Externa. Los tenedores de los bonos declaran al país como "moroso", y se pone en duda la solvencia externa del Ecuador. Esta situación que evidencia la falta de una estrategia definida por parte del gobierno afecta la inversión extranjera en el país, así como las líneas de crédito para el Sector financiero y privado. La inflación del mes de septiembre fue de 1,8%.

¹⁵ Informes Estadísticos y Proyecciones mensuales de Cedatos.

¹⁶ Obedeciendo al criterio de suficiencia y productividad, es decir pocos impuestos, pero lo suficientemente productivos como para cubrir las cuentas fiscales.

Octubre.-

El 12 de octubre se elimina el sigilo bancario, lo que permitirá que el público interesado tenga acceso a los informes presentados por las auditorías extranjeras con respecto a la situación del sistema financiero. Durante la semana del 11 al 16 de octubre, el sucre se devalúa en un 8%, cerrando a niveles por encima de los 16.000 sucres por dólar, lo que sería el comienzo de las continuas variaciones que experimentaría el precio de la divisa a lo largo del mes de octubre. Estas presiones al tipo de cambio se deben a varias causas: la incertidumbre con respecto a la aprobación de la Proforma Presupuestaria y la Reforma Tributaria, necesarias para la ratificación del acuerdo Stand By por parte del FMI; el cierre de las líneas de crédito, por lo que muchos bancos se estarían aprovisionando de dólares en el mercado, la incertidumbre con respecto al pago de la deuda externa, principalmente bonos Brady y eurobonos; además de los malos manejos en política económica.

La devaluación de la moneda se reflejó en un aumento en los precios de bienes y servicios, por lo que la inflación del mes de octubre cerró en niveles del 4,2%.

A finales de octubre, el gobierno ecuatoriano determina diferir por 7 años el pago de los vencimientos de la deuda interna, que está en manos del sector privado. A su vez, una nueva misión del FMI, vendría durante los primeros días de noviembre, con la finalidad de dar las últimas revisiones al acuerdo con el Gobierno, por lo que sólo se esperaría la aprobación de la Reforma Tributaria en el Congreso.

Noviembre y diciembre.-

El 5 de noviembre se aprueba la Reforma Tributaria que requería el gobierno para financiar el Presupuesto del año 2000. El 25 de noviembre, el Congreso Nacional aprueba finalmente la Proforma Presupuestaria para el próximo año, que sería un condicionamiento importante previo a la ratificación del acuerdo con el FMI. Sin embargo, la firma de este acuerdo se aplazaría hasta enero del siguiente año aproximadamente,

debido a que el FMI exigiría además la privatización de los bancos que se encuentran en manos de la AGD (Agencia de Garantías de Depósitos), y la estabilidad monetaria.

Durante el mes de noviembre, cabe indicar que la divisa norteamericana fluctuó de manera alarmante, llegando incluso a niveles cercanos a los 20.000 sucres por dólar. El BCE (Banco Central del Ecuador) en un intento por frenar los ataques especulativos en el mercado de divisas determina la subida de las tasas de interés, lo que deterioraba aún más los planes de reactivación productiva en el país. La subida del tipo de cambio se reflejó en los precios de diversos bienes y servicios, por lo que la inflación correspondiente al mes de noviembre fue de 6,4%, siendo la tasa de inflación anual hasta ese mes de 53,4%.

Sin embargo, a pesar de la decisión del BCE de subir las tasas de interés el tipo de cambio continuó con su tendencia alcista, puesto que luego de lograr una aparente estabilidad y cerrar en niveles inferiores a 17.000 sucres por dólar, el mercado de divisas fue sujeto de nuevos ataques especulativos, situación que para la última semana de noviembre se hacía insostenible, razón por la que el BCE decidió el 1 de diciembre subir el encaje bancario del 16% al 19%¹⁷ y posteriormente al 24%.

En general se estimó que para finales 1999, la moneda nacional sufrió una devaluación de casi 200%, la inflación cerró en promedios del 60,7%, mientras que el PIB de aproximadamente 13.000 millones de dólares, reflejaría una reducción superior al 25% con respecto al año anterior que fue de casi 20.000 millones de dólares. Existe además, un repunte significativo registrado en la cantidad de dinero en la economía, lo que implica que es necesario aumentar el control de la emisión monetaria por parte del Banco Central, con la finalidad de que la tasa de inflación no se incremente en niveles mayores.

Por otra parte, de acuerdo a información del FMI¹⁸, la economía ecuatoriana mostró fragilidad, un Sistema Bancario en crisis y una posición fiscal que se deteriora. Este organismo además indicó que el país contrajo su crecimiento entre un 7 y 8% durante

¹⁷ Esta medida iba a reducir la liquidez de los bancos en 50 millones de dólares aproximadamente.

1999, pero cabe indicar que para el año 2000, de acuerdo a algunos organismos internacionales, el país experimentará una contracción de - 1,5%. Además, de acuerdo a datos del Centro de Estudios y Datos (CEA) tomando como base informes del Banco Mundial (BM), el Ecuador sería una de las 4 naciones latinoamericanas que reparten más injustamente la riqueza, existiendo diferencias y desigualdad salarial apreciable.

Dentro de todo este contexto, podemos concluir que los mayores problemas del Ecuador durante 1999 fueron:

Problemas Estructurales o de fondo:

Incapacidad de la economía para crecer a tasas superiores al 6% anual de forma sostenida.

Falta de credibilidad del gobierno y sus políticas económicas, que origina incertidumbre a nivel interno y externo.

Desorganización y debilidad institucional, que se refleja en la baja competitividad del país a nivel internacional.

Falta de leyes claras y transparentes, que promuevan el desarrollo.

Los problemas anteriores se reflejaron en el bajo nivel de crecimiento de la economía ecuatoriana, conjuntamente con los bajos índices de ahorro, inversión, y altos niveles de inflación e inestabilidad en general.

Problemas Coyunturales:

Inflación.

Volatilidad del Tipo de cambio.

Altas tasas de interés.

Elevado Déficit fiscal.

¹⁸ “Previsiones Económicas Mundiales”, informe del FMI, sept. 1999.

Debilidad Bancaria:

Inadecuados manejos bancarios.

Ineficiente administración y supervisión de la Superintendencia de Compañías.

Insuficiente base patrimonial¹⁹, el nivel de patrimonio técnico debería establecerse de acuerdo a normas internacionales del Convenio de Basilea.

Sobrevaloración de los activos bancarios, e insuficiencia en las provisiones.

Poca credibilidad en el Sistema Financiero.

Falta de Credibilidad del Esquema Cambiario:

Falta de un compromiso por parte del gobierno y autoridades monetarias, para sostener el tipo de cambio.

Falta de políticas económicas sanas y creíbles que permitan la estabilidad monetaria.

Deuda pública (interna y externa):

Al respecto, podemos decir que uno de los mayores problemas ha sido la ineficiente canalización del gasto hacia actividades que no han generado un verdadero crecimiento o desarrollo del país, lo que ha llevado al Ecuador a endeudarse continuamente. No se han aprovechado sectores importantes, donde existen déficits de inversiones, tales como las telecomunicaciones, el sector energético y eléctrico. Actualmente la deuda interna es de alrededor de 8.000 millones de dólares, mientras que la deuda externa se acerca a los 16.000 millones de dólares. Esto exige una reestructuración inmediata de la deuda, principalmente en lo que a deuda externa se refiere.

Año 2000.- A continuación exponemos un resumen de lo acontecido durante los primeros meses de este año (enero a abril), hasta la firma de este último Acuerdo Stand-By.

¹⁹ El mínimo nivel de patrimonio técnico permitido es del 9%, lo que determina razones de endeudamiento de 8, 9, y 10 a 1, afectando la cartera de los bancos y poniendo en riesgo su liquidez y solvencia.

Luego de analizarse en gran medida la conveniencia de adoptar un sistema cambiario diferente, a mediados de enero del 2000, el gobierno ecuatoriano decidió implementar la dolarización, puesto que lograr la estabilidad cambiaria sería una garantía para la economía ecuatoriana. Con la finalidad de apoyar el proceso de la dolarización en el Ecuador y estabilizar la economía, se envió al Congreso Nacional, a mediados del mes de febrero el proyecto de la Ley de Reactivación Económica (Ley Trolebús), la misma que comprendía un conjunto de reformas fiscales, monetarias y estructurales necesarias para viabilizar este nuevo esquema cambiario. Este proyecto de ley contó con el aval del FMI.

Las negociaciones entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional para aprobar la Ley Trolebús se extendieron durante los meses de febrero y marzo, mes en que finalmente fue aprobada esta ley, esto se debió a la existencia de disyuntivas entre las determinaciones del Congreso Nacional y los objetivos recomendados por el FMI al gobierno ecuatoriano, con respecto al contenido de la Ley de Reactivación Económica. Los índices de inflación durante estos meses fueron los siguientes:

Tabla 3.2. Índices de inflación mensuales (enero-abril/2000).

Meses	Inflación
Enero	14,3%
Febrero	10,02%
Marzo	7,6%
Abril	10,2%

Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE).

De acuerdo a proyecciones realizadas por instituciones internacionales, la inflación anual (2000) fluctuaría entre el 55 y 60%, sin embargo, esta proyección pareciera irreal, puesto que hasta mayo la inflación acumulada fue del 53%, por otra parte según estimaciones, se esperaría que para el año 2001 los precios se estabilicen en un 10%. A su vez, de acuerdo a datos del FMI, la economía tendría un crecimiento no superior al 1% para fines del 2000, mientras que según otros informes internacionales se proyecta una

ligera recesión para este año, sin embargo, se esperaría que para el 2001, la economía ecuatoriana experimente un modesto crecimiento de casi el 4%.

3.2.2. La Dolarización desde el punto de vista del Fondo Monetario Internacional.-

La “dolarización”, consiste en la tenencia por parte de los residentes de un país de una parte importante de sus activos en instrumentos denominados en moneda extranjera.²⁰ Entre los países que han emprendido programas de ajuste respaldados por el FMI en los últimos diez años, podría considerarse que casi la mitad son economías dolarizadas y un gran número de las demás son economías fuertemente dolarizadas.

Al analizar los efectos económicos de la dolarización, se puede decir, que en una economía mundial con una creciente liberalización de los movimientos de capital y desregulación de los mercados financieros, puede observarse cierto grado de dolarización en casi todos los países, ya sea en forma de sustitución de monedas, sustitución de activos como parte de una diversificación de las tenencias de activos en distintas monedas, o una combinación de ambas modalidades. Varios directores del FMI consideraron que la dolarización es una característica inocua del entorno económico moderno, a la que todos los países deberían adaptarse. Mientras que otros directores menos convencidos, se refirieron a cuestiones tales como la adaptación de la política económica que se requiere para hacer frente a las dificultades que plantea la sustitución de monedas. Si bien la dolarización es una característica importante en los países avanzados, lo será aún más al introducirse el euro, el debate se centra en los efectos de la dolarización en las economías en desarrollo y en transición.²¹

En lo que respecta a nuestro país, cabe mencionar que Michel Camdessus, ex Director Gerente del FMI indicó en un comienzo, que si bien la dolarización no es la

²⁰ Es común en las economías en desarrollo y en transición.

²¹ En muchos de estos países, la dolarización indica una falta de confianza en la capacidad de la moneda nacional para desempeñar eficazmente sus funciones.

política monetaria que ellos hubieran recomendado, estarían dispuestos a apoyar a nuestro país para superar la crisis económica.

3.2.2.1. Ventajas y riesgos de la dolarización.-

La dolarización se considera un fenómeno que presenta ventajas y riesgos para los países en desarrollo. En algunas circunstancias, los depósitos en una moneda extranjera podrían fomentar el crecimiento del sector financiero interno, por ejemplo al permitir que los bancos nacionales compitan con cuentas transfronterizas.

La dolarización constituye a veces el único mecanismo eficaz de remonetizar la economía en casos extremos de inestabilidad de precios y fuga de capitales. Sin embargo, sobre todo en sistemas financieros poco desarrollados e inmaduros, la dolarización podría aumentar los riesgos del sector financiero. Estos riesgos podrían obedecer a un deterioro de la calidad de la cartera de préstamos en moneda extranjera si se produce una fuerte devaluación de la moneda nacional, y a la capacidad limitada del banco central para desempeñar la función de prestamista de última instancia. Los países que poseen un gran volumen de tenencias en efectivo de moneda extranjera también perderían ingresos por señoreaje.

Con respecto a los efectos de la dolarización sobre la política monetaria y cambiaria, los directores del FMI observaron que en las economías caracterizadas por un alto grado de sustitución de monedas, en las que la inestabilidad de la demanda de dinero probablemente sea mucho mayor, los tipos de cambio tenderían a ser más inestables y la eficacia de la política monetaria se vería limitada.

Varios directores se mostraron partidarios de adoptar un tipo de cambio fijo o régimen de caja de conversión respaldado por políticas macroeconómicas adecuadas para hacer frente a este tipo de perturbaciones monetarias. Sin embargo se subrayó que el

grado de sustitución de monedas es solamente uno de los muchos elementos que es preciso tener en cuenta al elegir un régimen cambiario.²²

3.2.2.2. Efectos de la dolarización sobre la inflación.-

Si bien ésta es una cuestión esencialmente empírica y no existe una sola respuesta, los directores del FMI consideraron que no hay que olvidar la importancia de los agregados en moneda extranjera y, pese a las dificultades que implica su medición, estos agregados deberían incluirse en el conjunto más amplio de indicadores que son objeto de seguimiento por parte de las autoridades monetarias.²³

Los directores se manifestaron partidarios, en general, de que las operaciones se lleven a cabo en moneda nacional. Sin embargo, reconocieron que los instrumentos monetarios denominados en moneda extranjera podrían ser útiles en economías fuertemente dolarizadas en las que la mayor parte de los créditos y las operaciones bancarias ya están denominadas en moneda extranjera. Las mismas consideraciones podrían aplicarse a los pagos interbancarios en moneda extranjera que se liquidan a través de las cuentas del banco central.²⁴

Es necesario actuar con especial cautela para limitar el riesgo prudencial en las economías fuertemente dolarizadas, debido a los efectos de la dolarización sobre el riesgo crediticio, así como sobre los riesgos para el sistema bancario; la dolarización justificaría que los bancos de los países en desarrollo mantuvieran coeficientes mínimos de capital más rigurosos que los establecidos por el Comité de Basilea.

²² Otras consideraciones importantes son la magnitud de las perturbaciones reales, el grado de movilidad del capital, el margen de ajuste fiscal posible y la situación macroeconómica global.

²³ A juicio de ciertos directores del FMI, ciertas economías dolarizadas podrían adoptar una estrategia de política basada en objetivos de inflación.

²⁴ Sin embargo a este respecto se advirtió que estas operaciones deberían estar respaldadas por un cuantioso volumen de reservas internacionales y por medidas eficaces para limitar el riesgo de pago.

Es necesario señalar que la capacidad de un banco central para desempeñar la función de prestamista de última instancia en moneda extranjera es limitada y que el mantenimiento de un nivel considerable de reservas en divisas y de una línea de crédito contingente podría contribuir eficazmente a limitar el riesgo sistémico de liquidez en esas circunstancias.

Si bien las dificultades que conlleva el control de los límites sobre las posiciones en divisas debido a la complejidad de los mercados financieros, es importante llevar a cabo un seguimiento directo de las operaciones que no figuran en los balances y de los vencimientos y la composición de los riesgos en moneda extranjera.

La dolarización y el diseño de los programas de ajuste respaldados por el FMI.

El directorio del FMI subrayó la necesidad de considerar el grado de dolarización al diseñar los programas de ajuste respaldados por este organismo. Si bien la dolarización no ha obstaculizado gravemente el logro de los objetivos de crecimiento e inflación. Los directores señalaron que la velocidad y el multiplicador del dinero parecen ser más variables en las economías dolarizadas, lo que podría dificultar la selección de los agregados monetarios intermedios.

A juicio de los directores, convendría continuar aplicando la condicionalidad de los programas de tal forma que se tuviera en cuenta la presencia de la dolarización, en vez de atacarla directamente, y centrar la atención en las políticas más esenciales para restablecer la confianza y credibilidad a largo plazo de la moneda nacional.

Es necesario que en los programas se siga prestando atención a las causas fundamentales de la dolarización, al desarrollo de los sistemas financieros nacionales y, cuando sea necesario, a la adopción de medidas prudenciales.

Algunos directores observaron que los costos de la dolarización podrían ser mayores que sus beneficios, lo cual justificaría aún más la adopción de una estrategia para

combatirla activamente. Habida cuenta de la duración incierta de los depósitos en moneda extranjera en el sistema bancario, los directores coincidieron en general en que las reservas que los bancos nacionales mantienen en el banco central para respaldar los depósitos de moneda extranjera podrían considerarse parte de los pasivos del banco central a los efectos de medir las reservas internacionales netas.

3.2.3. Recomendaciones dadas por el FMI para solventar la crisis actual.-

Los directores del FMI estuvieron plenamente de acuerdo en que, en momentos de crisis, la transición a un régimen cambiario más flexible resulta sin duda mucho más problemática ya que en esa situación es probable que haya cierto grado de inestabilidad cambiaria. Para que la depreciación sea mínima y para reforzar la credibilidad de las políticas en esas circunstancias, es esencial que el país adopte un conjunto de medidas de política enérgicas y creíbles, que incluya medidas de política macroeconómica y reformas estructurales aceleradas, y que vele por que esas medidas se complementen entre sí. También subrayaron la necesidad de que, tras el cambio de régimen, se establezca un nuevo marco de política económica que sirva de ancla de las expectativas inflacionarias.

El FMI indicó al comienzo de la crisis, que para bajar las tasas de interés, se podría intensificar las presiones sobre los sectores bancario y empresarial del país (que de por sí ya están en una situación precaria) y se podría correr el riesgo de acentuar la consiguiente contracción de la actividad económica.

Los directores del FMI coincidieron en que la política monetaria debe centrarse en la estabilización macroeconómica. Por tanto las medidas que favorecen el uso de la moneda nacional son, en general, más eficaces que las orientadas a desalentar el uso de moneda extranjera. Por esta razón no debe hacerse frente a la dolarización limitando la capacidad de los residentes de mantener cuentas en moneda extranjera o imponiendo coeficientes de encaje excesivos sobre los depósitos en moneda extranjera. Estas medidas

podrían resultar contraproducentes al debilitar la intermediación financiera o dar lugar a un aumento de las salidas de capital. La liberación de las tasas de interés, las medidas para intensificar la intermediación financiera, el buen funcionamiento del sistema de pagos internos y la independencia de la autoridad monetaria son las mejores opciones para limitar la dolarización a mediano plazo.

Otro factor importante, sobre todo en los países en que el sistema financiero es indeble, consiste en establecer una secuencia apropiada de medidas de liberalización financiera, respaldadas por políticas macroeconómicas sólidas.

Seis fueron las recomendaciones dadas por el FMI, presentadas en un documento por una misión que visitó el país entre el 16 y el 26 de junio²⁵:

1. Abolición inmediata de todos los subsidios de precios que todavía existen.
2. Mejorar el diseño y administración del bono de solidaridad.
3. Fusionar y racionalizar otros programas de asistencia social.
4. Aumentar la transparencia en la gestión y el funcionamiento de Corpecuador, FISE, y del Fondo de Solidaridad.
5. Aplicar una reforma tributaria y focalizar los subsidios para ese año, al igual que la búsqueda del consumo.
6. Promover el empleo y prevenir los daños de salud y educación.

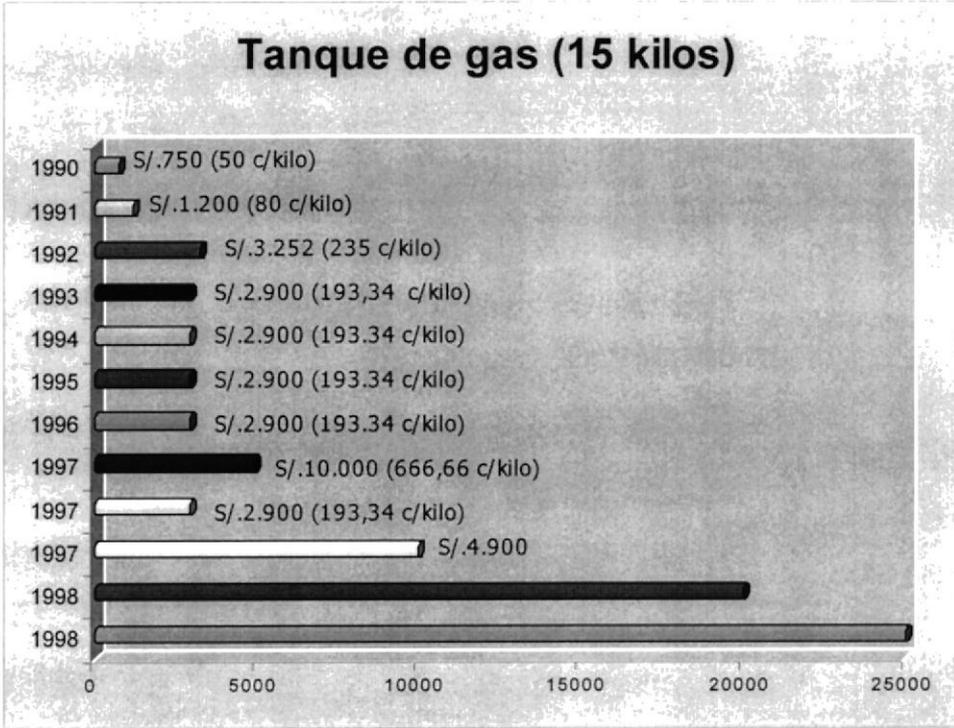
La crítica fondomonetarista al precio del gas fue contundente. “El actual precio del gas se fijó en sures y el subsidio ha reaparecido a medida que el precio del petróleo, el tipo de cambio y otros precios han aumentado”.

De acuerdo al documento citado anteriormente, la eliminación del subsidio al gas, requería un aumento en su precio de venta entre 85 y 117%, y el establecimiento de una

²⁵ El documento “Ecuador: protección social frente a la crisis económica” elaborado por el organismo el 24 de junio de 1999, documento con el cual revela sus intenciones.

fórmula para su continuo ajuste. En el primer caso, el cilindro de 15 kilos costaría S/.46.250; y en el segundo S/.54.250.

Gráfico 3.1. Precio del tanque de gas.-



La recomendación se extendía a las tarifas eléctricas. Eliminar el subsidio en las tarifas requería un aumento del 66% sobre los niveles actuales.

El FMI cuestionó que el Gobierno “a pesar de contar con un marco legal adecuado para la fijación de tarifas, decidió usar en el cálculo para 1999, el precio internacional de combustibles, pero sin armonizarlo con el precio doméstico, el cual incluye impuestos”. Como consecuencia, las tarifas eléctricas fueron fijadas 40% por debajo del costo de oportunidad del uso de la electricidad.

Tabla 3.3. Tarifas eléctricas.-

TARIFAS ELECTRICAS	
(Kilovatio/hora) caso Guayaquil	
Septiembre 1998	139
Diciembre 1998	372
Enero 1999	502
Febrero 1999	506
Marzo 1999	510
Abril 1999	525
Mayo 1999	531
Junio 1999	521

Se sugería además, que las tarifas de los servicios telefónicos también debían subir. “En el caso de los teléfonos no se determinó ningún mecanismo para el ajuste automático de las tarifas”.

El Fondo Monetario Internacional recomendó que los subsidios sean eliminados, ya que éstos, de acuerdo al estudio realizado por la misión, no llegaban a las clases más pobres. “La población más rica consume aproximadamente el 65% de los servicios telefónicos y el 35% de la electricidad, en cambio, la quinta parte más pobre no tiene acceso a servicios telefónicos y consume sólo el 10% de la electricidad”.

La crítica fondomonetarista se dirige al Bono Solidario, al establecer que llega a personas que no deberían recibirlo, 947.611 personas constituyen la población elegible, mientras que 1'321.600 personas son los beneficiarios actuales, o sea que 373.989 personas (el 28,3%) no deberían recibir el bono.²⁶

Además de estas recomendaciones, el FMI exigió ajustar los controles a la banca privada y el compromiso fue asumido por el Gobierno a través de una “matriz de condicionalidad”. El FMI reconoció que haya una cabeza, es decir, un responsable de la coordinación de acciones entre los directorios del Banco Central del Ecuador (BCE), la Junta Bancaria (JB), y la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), con la Superintendencia de Bancos, es decir, las entidades a cargo de la supervisión y control de la actividad bancaria privada.

Después de cumplir este paso, el FMI pidió la aprobación de varias reformas, vía reglamento; entre ellas destaca medidas para el fortalecimiento de la capacidad de control de la Superintendencia de Bancos para evitar las crisis bancarias, y reforzar las normas de supervisión²⁷.

De acuerdo al FMI un sistema financiero sólido requiere también una mejor gestión de gobierno, incluso en el sector de las empresas, y el perfeccionamiento de las normas contables para que se conformen a las que se aceptan internacionalmente.

Según los parámetros del convenio de Basilea, ciertas normas debían ser ajustadas. Uno de los cambios tendrá que ver con la constitución del patrimonio técnico de los bancos privados, pues a juicios de los técnicos, la actual reglamentación debe ser clarificada. El segundo cambio tiene que ver con la capacidad de la supervisión en el sitio de la Superintendencia de Bancos, para lo cual los técnicos recibirán capacitación. Los cambios, inclusive, llegarán a la estructura de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), en la cual se eliminarán ciertas gerencias, y se creará una nueva estructura interna, lo que permitiría su fortalecimiento a nivel institucional. El objetivo es minimizar el costo fiscal derivado del esquema de resolución de la crisis bancaria, y el mecanismo básico es el fortalecimiento de la gestión de activos de las instituciones intervenidas por la pérdida acelerada del valor de los mismos.

La misión del organismo internacional a cargo del análisis tributario del país, habría formulado ciertos reparos a los procedimientos de recaudación que efectúa el Servicio de Rentas Internas (SRI).

²⁶ Estas cifras pertenecen a un estudio realizado por la misión del Fondo Monetario Internacional, la cual visitó el país entre el 16 y 26 de junio de 1999.

²⁷ Ver capítulo 4: Mecanismos de Supervisión del FMI.

3.2.3.1. Proforma Presupuestaria (año 2000) y las recomendaciones del FMI.-

Básicamente, cuatro hechos importantes se analizaron de manera inmediata dentro del presupuesto:

Incrementar los ingresos vía de nuevos impuestos.

Reducción de los gastos.

Atender la crisis financiera.

Negociación de la deuda.

Existen varios riesgos para la economía del país en caso de aprobarse una proforma presupuestaria que no esté adecuadamente financiada, uno de ellos es la hiperinflación.²⁸

Si el Gobierno no tiene ni los recursos ni la liquidez necesarios para enfrentar los egresos que vendrán, el camino disponible más rápido para cumplir con estos es emitiendo dinero inorgánico, es decir, que el Banco Central comience a imprimir dinero sin respaldo.²⁹

Para evitar que la hiperinflación llegue al país, se consideraron las siguientes alternativas:

El IVA al 12%³⁰.- Alternativa que requirió de una intensa negociación política, debido al conflicto entre el FMI y el Congreso para fijar el incremento de este impuesto.

Factoring petrolero.- Hipotecar las reservas del petróleo para conseguir alrededor de 1.500 millones de dólares y enfrentar los egresos del Gobierno.

²⁸ La hiperinflación podría darse si el presupuesto no resulta debidamente financiado.

²⁹ La falta de respaldo se da cuando no se cuenta con la suficiente cantidad de dólares en la Reserva Monetaria.

³⁰ Cabe señalar que el FMI recomendó subir el IVA al 15%, considerando esta medida necesaria y no negociable para el efecto, sin embargo el Congreso aprobó la Proforma incluyendo un aumento del IVA al 12%.

Alzas en el crudo.- El diferencial entre el costo y lo que se vende son recursos suficientes para las necesidades. Sin embargo, los ingresos extras van al Fondo de Estabilización, por lo que legalmente no es viable usarlos en gasto corriente.

La Proforma presupuestaria del año 2000 contiene varios ajustes en comparación con el presupuesto del año pasado (1999). El presupuesto para este año es algo menos que el doble que el presupuesto anterior. La diferencia se explica, en parte, por la gran variación del tipo de cambio que se registró.³¹

Cuadro 3.1.

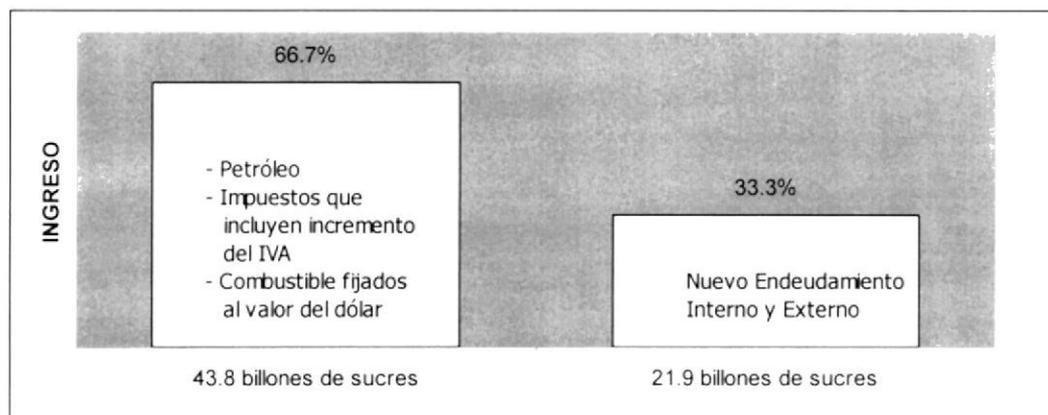
PRESUPUESTO DEL ESTADO*(En millones de dólares)*

	En 1999	En 2000
I.- Ingresos totales	2716.2	2962.5
Tradicional (impuestos, aranceles, multas, etc.)	1788.7	1929.0
Petroleros	927.5	1033.2
Gastos totales	3171.7	3290.1
Personal, sueldos y salarios	963.6	825.6
Bienes y servicios	97.9	113.8
Intereses de la deuda	1059.3	1251.7
Transferencias	368.0	282.8
De Capital	682.9	816.2
Déficit o superávit	-455.5	-327.6

Entre las principales correcciones que se contemplaron para lograr un equilibrio presupuestario fue el estipular un crecimiento de la economía de entre el 2,5% y el 3% del Producto Interno Bruto (PIB).

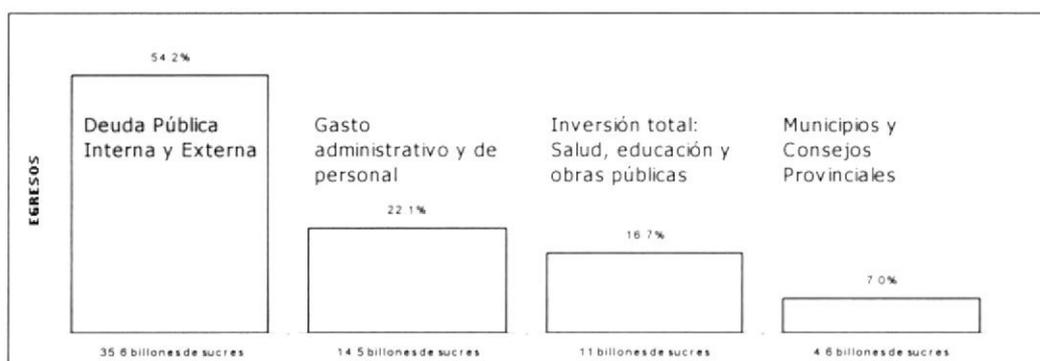
³¹ La proforma presupuestaria que el Presidente de la República, Jamil Mahuad, presentó al Congreso Nacional el 1 de septiembre de 1999.

Gráfico 3.2. Ingresos Presupuestados.



La austeridad en el sector público también es uno de los ejes de la proforma presupuestaria. Desde 1998 el gasto de las administraciones públicas, excluido el servicio de la deuda, ha crecido. Entre julio del 98 y junio del 99 se calculó un crecimiento del gasto del 72%, mientras que los ingresos presupuestarios corrientes, excluyendo los del petróleo, subieron en el mismo período sólo el 51% a pesar del alza en los impuestos y en el precio de los combustibles.

Gráfico 3.3. Egresos presupuestados



Únicamente para el pago de intereses de la deuda en el 2000 se han destinado cerca de 1'251.700 dólares, el 38% de los gastos totales contemplados en el Presupuesto General del Estado.

La proforma presupuestaria del 2000 contempló subir la tarifa del Impuesto al Valor Agregado (IVA) al 12%³². Los directores del FMI subrayaron que su participación en materia de transparencia fiscal deberá centrarse en cuestiones de importancia macroeconómica y señalaron la necesidad de asegurar un tratamiento ecuánime.

La necesidad de subir la tarifa del IVA en cinco puntos porcentuales (del 10% al 15%) fue establecida por el Fondo Monetario Internacional (FMI), que envió una misión especializada en temas tributarios.³³

El FMI subió la tarifa del IVA para cerrar la brecha fiscal y propiciar un crecimiento de la economía. La medida permitiría que el país cuente con 80 millones de dólares adicionales por cada punto que se incremente la tarifa.

En 1999, la meta de recaudación fue de seis billones de sucres por concepto del IVA. Según las cifras del SRI, entre enero y junio, se recaudaron 2,5 billones de sucres. Además de este proyecto se incluyó una barrida de impuestos, es decir, una corrección de "pequeñas fallas" de redacción, que alteraban la aplicación de ciertos impuestos. El proyecto tendrá el alcance de una reforma integral.

Este proyecto se sustentó en tres principios básicos:

Facilitar la recaudación directa a través de los administradores de los tributos (SRI).

Lograr un equilibrio entre los gastos y los ingresos y,

Racionalizar el esquema tributario.

³² Véase el presupuesto del año 2000 enviado por el Ejecutivo.

³³ De hecho el Fondo Monetario Internacional confirmó una necesidad de la cual ya sabíamos tiempo atrás, de subir la tarifa actual del IVA para cerrar la brecha fiscal y propiciar un crecimiento de la economía.

Esto último implica la eliminación de ciertos impuestos. Uno de los candidatos a desaparecer es el impuesto a los cheques protestados.

En el año 2000, con la expedición de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, la tarifa del Impuesto a la Renta fue incrementada del 15% al 25%. Adicionalmente, a partir de este año (2000), todas las personas naturales que ganen más de 80 millones de sucres en el año, deberán pagar Impuesto a la Renta, según una tabla que varía del 5% al 25%.

Con estos cambios en el Impuesto a la Renta, el fisco esperaba recaudar cerca de 202 millones de dólares adicionales respecto de 1999; en tanto que el aumento en la tarifa del IVA deberá generar 305 millones de dólares extras.

Según la propuesta enviada por el Ejecutivo, el proyecto de reforma tributaria contenía 40 artículos, 5 disposiciones transitorias y una final.

El proyecto mantenía el Impuesto a la Circulación de Capitales (ICC), pero reduce la tarifa al 0,8% en lugar del 1% vigente durante 1999. Además, elimina la posibilidad de que el ICC se constituya en anticipo del Impuesto a la Renta.

También se propuso un mecanismo de corrección monetaria integral, de modo que tanto las pérdidas como las ganancias que registren las empresas en el ejercicio económico anual, estén reflejadas en los balances (resultados), y sean sometidos a tributación.³⁴ Cuando la información básica sobre la verdadera situación económica y financiera de los países, los bancos y las empresas es inadecuada, cuando se limita la divulgación de información disponible y cuando puede encubrirse u ocultarse información que podría ser perjudicial, el funcionamiento eficiente de los sistemas financieros nacionales e internacionales se ve menoscabado.³⁵

³⁴Según la legislación actual, si las empresas registran ganancias, las reflejan en el patrimonio, pero si obtienen pérdidas, las reflejan en los balances.

³⁵ Ver capítulo cuatro sobre "El código de buenas prácticas sobre transparencia fiscal".

Otra de las modificaciones se refiere a las exenciones del Impuesto al Valor Agregado: se exoneran los textos educativos del pago de este impuesto, al igual que el pago por transporte aéreo de carga. Además el proyecto eliminó la posibilidad de que el IVA sea deducible del Impuesto a la Renta, con lo que se evitarían las diferencias que surgieron meses atrás entre el Ministerio de Finanzas y el Servicio de Rentas Internas (SRI), respecto a este tema.

Lo aprobado por el Congreso no tuvo mayores cambios de los que el Ejecutivo esperaba. Un IVA con tarifa mayor en dos puntos y más exenciones, al igual que el impuesto a la renta para el que se retomaría una tarifa hasta el 25%, además de una tasa menor para el Impuesto a la Circulación de Capitales (ICC) que del 1% pasaría al 0,8%.

Pero el aumento de tributos produjo reacciones de oposición por parte de diversos analistas económicos. Entre las asignaciones presentadas, tenemos que por concepto del ICC, la mitad de ingresos se destinaría a gastos corrientes del Gobierno Central y la otra mitad para obras de interés social por medio de transferencias a organismos seccionales.

Este monto superaría la aspiración del Ejecutivo porque su propuesta era crear un ICC del 0,3% y no del 0,8%.

En cuanto al Impuesto a la Renta, cabe recalcar que se aprobó una tasa del 25%, y en el caso de las personas naturales se la amplió hasta llegar al 25% de los ingresos, pero sin cambios en la base exenta (que no paga el impuesto) de 80 millones de sucres anuales.

Además, se mantienen las contribuciones que se ejecuten por medio del ICC (como beneficios para la obra del Malecón 2000, Solca).

Los nuevos ingresos estimados aproximadamente son de 530 millones de dólares, los cuales están distribuidos de la siguiente manera:

300 millones por el 0,8% del Impuesto a la Circulación de Capitales (ICC)

110 millones por variantes en el Impuesto a la Renta

120 millones por aumento del IVA, del 10% al 12%.

60 millones para gastos corrientes y,

60 millones para fondo de organismos seccionales.

Después de que el Congreso Nacional aprobara la Reforma Tributaria en términos distintos a los que planteó inicialmente el Ejecutivo, es necesario cubrir la brecha fiscal de 70 millones de dólares. El Gobierno recurrirá a un listado de 12 rubros susceptibles de recortes presupuestarios, que fue presentado al Congreso junto con el documento de la proforma presupuestaria.

No todos los sectores que integran la lista disminuirán sus ingresos, empero sí son las potenciales áreas donde el Ejecutivo iniciará la reducción de recursos.

Gastos que se anularían por falta de ingresos³⁶

Total 461,4 millones de dólares.

1. **Asignación a Corpecuador** para la reconstrucción de la costa *50 millones*
2. **Aumento de sueldos** al sector público *72,7 millones*
3. **Incremento a gobiernos seccionales** (ley del 15%) *45,6 millones*
4. **No se entregaría al IESS** el 40% de pensiones y seguro *45,6 millones*
5. **Gasto de funcionamiento de la Policía**, Fuerzas Armadas, hospitales, escuelas, gasto electoral, etc... *24 millones*
6. **Obras públicas** para la reactivación económica. *40 millones*
7. **Constitución del Fondo Indígena.** *10 millones*
8. **Asignación a educación**, programas para reducir la pobreza (becas, redes amigas, almuerzo escolar) *10 millones*

³⁶ Fuente: Ministerio de Finanzas

- 9. **Asignación a salud** y programas para reducir la pobreza *15 millones*
- 10. **Contrapartes locales** para proyectos con créditos externos *26,2 millones*
- 11. **Transferencias al sector privado**, público y externo *36,4 millones*
- 12. **Programas sociales** y obras públicas en marcha *33,8 millones*

3.2.3.2. Reestructuración de la Deuda y las recomendaciones del FMI.-

Luego de que en septiembre de 1999, el Gobierno ecuatoriano tomó la decisión de declarar una moratoria parcial con respecto al pago de los bonos Brady³⁷, se determinó posteriormente concertar una estrategia para reducir el peso de las obligaciones generadas por su deuda externa en Bonos Brady en el 60% mediante el mecanismo de reestructuración.

Los planes de Ecuador para renegociar su deuda Brady probablemente impulsarán los esfuerzos para que se elimine el tratamiento más favorecido del que gozan los eurobonos del país y de otras naciones emergentes.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) avala la reestructuración de los Bonos Brady ecuatorianos, pero bajo condicionamientos, es decir que de por medio se mantuvo desde un principio, el compromiso ecuatoriano para viabilizar la reforma tributaria y la presentación de un presupuesto financiado para el 2000.

En el esquema preliminar de reestructuración no entran los Eurobonos ni las líneas de comercio exterior que la banca internacional privada concedió a la banca privada nacional. Además del FMI, el departamento del Tesoro estadounidense se pronunció favorablemente.

Los objetivos que el programa persigue son dos:

³⁷ Se especuló mucho sobre las circunstancias que determinaron esta decisión del gobierno. Aparentemente el FMI era partidario de que los inversionistas privados compartiesen también el peso de la deuda.

Reducir el servicio de la deuda hacia el futuro y,
Disminuir el monto de la deuda por los bonos Brady.

La idea es utilizar en parte el colateral de los bonos de Descuento y de los Par y cambiarlos con nuevos bonos, es otras palabras, la estrategia de reestructuración que se negocia con los acreedores consiste en el intercambio de papeles.

Si el tenedor de un bono garantizado con papeles del Tesoro norteamericano (es decir, bonos Par y Descuento) acepta el canje, la garantía quedará liberada. Entonces puede ser hecha efectiva y entregada al tenedor del papel como parte de pago.

La garantía representa alrededor de la cuarta parte del valor nominal de los Bonos Brady. Esta garantía, constituida por bonos del Tesoro norteamericano, está en custodia de la Reserva Federal de los Estados Unidos desde que el gobierno ecuatoriano se acogió al plan Brady en 1994 y sólo podría ser efectivizada en el año 2025, cuando el Ecuador termine de pagar los compromisos generados por los bancos.

La diferencia entre el valor que el tenedor recibe por la garantía y el valor de mercado del bono que está canjeando, será cubierta por el Estado ecuatoriano a través de la emisión de un nuevo bono con una estructura diferente en cuanto a la amortización, lo que representaría un alivio a mediano plazo para el Fisco ecuatoriano.

La estrategia empezó a ser diseñada desde marzo pasado (1999), cuando se acentuó la percepción de que Ecuador podría tener dificultades en cumplir sus compromisos de este tramo de deuda en el mediano plazo, tomando en cuenta que hasta ahora sólo pagó intereses y que desde este año tendrá que pagar el capital.

El gobierno ha buscado un agente, es decir, un banco de inversión que apoye la negociación. El Vicepresidente del Banco Mundial (BM) para América Latina, David

Ferranti, no avizó efectos negativos para la región ante la posible decisión del Ecuador de declarar una moratoria.³⁸

Sin embargo, ciertas asociaciones como la Asociación Americana de Corredores de los Mercados Emergentes CEMTA (sus siglas en inglés) se manifestaron en contra de la medida, ya que de acuerdo a esta propuesta no sólo los tenedores se afectarían, sino también los mismos deudores, los cuales tardarían más en integrarse al mundo globalizado y además seguirían dependiendo, quién sabe hasta cuándo, del apoyo del sector oficial.

En el caso específico del Ecuador, estimaron que la propuesta ecuatoriana de diferir los pagos de sus Brady, para más tarde reestructurarlos, era inapropiado porque:

Al apuntar a un sólo tipo de deuda, viola todos los principios establecidos de negociación de esta clase de obligaciones.

Como se efectuaría previo a una negociación con el Club de París, no se asegura que se logre un acuerdo con éste.

Se produce un círculo vicioso, porque los Brady son deuda que ya ha sido reestructurada.

Podría llevar a un mal uso de los intereses colaterales, para el cual no fueron contemplados originalmente.

Sienta un mal precedente, lo cual podría ocasionar que se reduzca la confianza de los inversionistas en el país.

Otros movimientos, en cambio, presentan soluciones basadas en sus estudios, como es el caso del movimiento "*Jubileo 2000*", que bajo su punto de vista, el Ecuador está en capacidad de pagar los bonos totalmente, y convertir a la deuda de bonos en cero. Si los acreedores aceptan que los Bonos Brady no valen más que el 10% de su valor nominal,

³⁸ Según la agencia de noticias Reuters "el Ecuador tiene previsto hacer historia", al convertirse en el primer país en declarar una moratoria de su deuda Brady.

porque Ecuador no puede pagarlos, esos 6.000 millones de deuda se convierten en 600 millones, ese será su valor real y se lo puede comprar dejando la deuda en cero.

De acuerdo a los estudios realizados por este movimiento, el mercado es manejable; por ejemplo en 1994, los valores de la deuda del Ecuador valían el 15% e inmediatamente después que se cambiaron por papeles nuevos se revalorizaron al 70%, o sea, el gobierno cometió el error de convertir bonos inservibles en bonos con garantías.

Como último punto podemos acotar que dentro de las ventajas del acuerdo con el FMI, es que éste facilitará al Estado ecuatoriano reanudar conversaciones con el Club de París, ya que la estrategia de renegociación es parte de una estrategia global de renegociación de deuda que está contemplada en el programa económico para este año.

3.3. Acuerdo Stand-By (19 de Abril del 2000).-

Como se indicó anteriormente, un Acuerdo Stand-By, es un contrato celebrado entre el FMI y el país receptor del crédito, en el que se detallan los aspectos que rodean al desembolso de los recursos. A su vez, estos acuerdos obedecen a diversas condiciones, las cuales han originado una serie de cuestionamientos para este organismo internacional, lo que ha originado retrasos en las negociaciones de este acuerdo.

3.3.1. Cronología del Acuerdo.-

El Acuerdo Stand-By que el Ecuador busca firmar con el Fondo Monetario Internacional, ha experimentado a lo largo de los últimos meses una serie de diferimientos en lo que a la firma del documento se refiere, una vez que en octubre de 1998, tras la firma del acuerdo de paz, el gobierno anunciara que en los meses siguientes se buscaría un acuerdo con el FMI. Los retrasos en las negociaciones, se han debido principalmente a problemas de coordinación entre el plan sugerido por el FMI, y las decisiones tomadas por el Gobierno.

Noviembre de 1998.-

Michel Camdessus³⁹ en visita oficial de 3 días, se entrevista con los máximos representantes de la gobernación, alcaldía, banca, sector productivo y el Congreso, asegurando que el FMI buscará mejorar la economía del Ecuador. Camdessus discutirá sobre la ayuda que ofrecerá el FMI al país, para salir de la crisis e impulsar el crecimiento económico.

Diciembre de 1998.-

El acuerdo se difiere porque la creación del impuesto del 1% a la circulación de capitales para financiar la brecha fiscal, no tuvo el visto bueno del FMI⁴⁰.

Febrero de 1999.-

El Presidente Mahuad viajó a Estados Unidos y, tras reunirse con Michel Camdessus, director gerente del FMI, anunció la posibilidad de obtener un apoyo de 400 millones de dólares para la Balanza de Pagos.

Marzo de 1999.-

Mientras el FMI condicionaba la firma del acuerdo a la aprobación por el Congreso de la Reforma Tributaria para reducir el déficit fiscal, se decreta el feriado bancario, el alza de la gasolina y de las tarifas eléctricas. Por segunda vez se difiere el acuerdo.

Abril de 1999.-

El gobierno anuncia una auditoría a la Banca, mantiene la elevación mensual de la gasolina, y envía una propuesta tributaria al Congreso, para cumplir las condiciones del FMI.

³⁹ Durante dicho período Camdessus era el Director del FMI, desde marzo del 2000 asumió sus funciones como Director del FMI el Sr. Hoerst Koehler.

⁴⁰ De acuerdo a funcionarios del FMI este impuesto no sería suficiente, y funcionaría sólo durante un período de tiempo corto, luego se encontrarían mecanismos para la evasión, y dejaría de ser productivo.

Mayo de 1999.-

Stanley Fisher, subdirector del FMI, llega a Ecuador para reunirse con el sector empresarial de Quito y Guayaquil. Deja entrever la cercanía del acuerdo, pero advierte que se necesitan medidas de fondo para estabilizar la economía. A finales de mayo, se aprueba la Reforma Tributaria, que grava al patrimonio de las sociedades y a la propiedad de los vehículos, lo cual no convence al FMI.

Este organismo internacional, plantea la focalización de los subsidios y la racionalización de los impuestos.

Julio de 1999.-

La misión negociadora del FMI y el gobierno terminan el memorando técnico, previo a la redacción de la carta de intención, por lo que aparentemente la firma de la carta de intención con el FMI se produciría a fines del mes de julio.

Sin embargo, tras la serie de manifestaciones acontecidas durante los primeros días de julio, el gobierno da marcha atrás y congela el precio de los combustibles por un año. Con ello se amplía la brecha fiscal y se difiere el acuerdo por cuarta vez⁴¹. Por otro lado, la Reforma legal para el Sistema Financiero presentada por el gobierno, recibió el veto total del Congreso. Esto implica las garantías ilimitadas de la AGD, con ello el gobierno no podría hacerse cargo de tantos bancos y esto se traduciría en un aumento mayor de la brecha fiscal⁴².

En otras palabras, la nueva brecha fiscal por el retroceso del Ejecutivo para incrementar los precios del combustible, sumado a la aprobación del proyecto de Ley de

⁴¹ El FMI había recomendado indexar el precio de los combustibles a la variación del sucre frente al dólar.

⁴² De hecho el giro de las negociaciones dependería de cómo se distribuya el dinero a los bancos que debían fortalecerse, luego de las auditorías. En este punto, el FMI quería claridad en los procedimientos, puesto que si los recursos salen de la caja fiscal, se aumentaría el déficit presupuestario, y si se trataba de emisión de bonos del BCE, aumentaría la inflación. En ambos casos se cambiaban los escenarios macroeconómicos sobre los que se sustenta el acuerdo con este organismo.

Reordenamiento para el Fortalecimiento del sector financiero, que crea la garantía ilimitada para los depósitos, difieren nuevamente la firma del acuerdo.

Agosto de 1999.-

Ecuador plantea la reestructuración concertada de su deuda en Bonos Brady. A finales de agosto, una misión negociadora del FMI arriba al país para concluir las negociaciones del programa económico que ayude al Ecuador a superar la crisis. El acuerdo con el FMI, fue alcanzado en principio el viernes 27 de agosto, con base en el programa de ajuste de 18 meses, sin embargo deberá ser ratificado por el directorio del FMI, previo a la llegada de los desembolsos.

Septiembre de 1999.-

La misión negociadora del FMI, que se encuentra en Ecuador realizando una evaluación de rutina de la economía, deja un mensaje al país, *“la ratificación del acuerdo está en manos del Congreso, que debe viabilizar la reforma tributaria y la proforma presupuestaria para el 2000”*, dijo John Thorton, quien lidera la misión. De no aprobarse previamente la proforma presupuestaria y la reforma tributaria que financiaría el presupuesto para el año 2000, no llegarían los desembolsos acordados con este organismo.

El 30 de septiembre, Ecuador presenta al FMI la **carta de intención**, sin embargo sólo la ratificación del acuerdo permitirá la llegada de los recursos provenientes del Fondo Monetario Internacional.

Octubre de 1999.-

Durante el mes de octubre, no se logró ninguna concertación en el Congreso en lo que respecta a la Reforma Tributaria y la Proforma Presupuestaria, por lo que este mes pasó sin mayores novedades en lo que al Acuerdo con el FMI se refiere.

Noviembre y diciembre de 1999.-

El 5 de noviembre se aprueba la Reforma Tributaria y posteriormente el 25 de noviembre, luego de lograr finalmente un consenso entre los diferentes partidos políticos en el Congreso Nacional, se consigue la aprobación del Presupuesto para el año 2000, posteriormente una misión del FMI llegaría en diciembre para revisar las cifras tanto fiscales como monetarias, para luego regresar a Washington (EE.UU) y redactar y emitir un memorando técnico para ser presentado al Directorio del FMI, el cual se encarga de analizar la ratificación del acuerdo que permite la llegada del crédito, este proceso tardaría alrededor de 2 semanas.

Sin embargo, debido a la demora en las negociaciones con el FMI, la duración del Acuerdo Stand By se recortará y la fecha de la firma sería postergada para finales de enero, además este acuerdo ya no respaldaría un programa económico a 18 meses como se lo planeó en un principio, sino que será de 12 meses, y el monto de los recursos que se destinarán se reducirían a 250 millones de dólares y no los 400 millones de dólares que se habían planeado.

Enero del 2000.-

El Gobierno ecuatoriano, luego de la vertiginosa devaluación que sufriera el tipo de cambio, decide implementar un nuevo modelo cambiario, conocido como “dolarización”. Las autoridades del FMI, responden finalmente mostrando su apoyo a este nuevo esquema con el cual se esperaba lograr la estabilidad económica.

Sin embargo, luego de que el 21 de enero se destituyera al entonces Presidente de la República Dr. Jamil Mahuad, la firma del acuerdo quedó en suspenso hasta la aprobación por parte de la comunidad internacional del nuevo gobierno que ahora reside en el Dr. Gustavo Noboa, posteriormente con relación a declaraciones que hiciera Thomas Dawson, portavoz del FMI, se indicó que las negociaciones entre este organismo internacional y el Ecuador se concentrarían en un acuerdo de facilidad extendida que tendría una duración de 3 años. Este acuerdo, a su vez, exigiría reformas estructurales más profundas. Los directivos del FMI concuerdan con que es preferible un acuerdo a

corto plazo, y si las condiciones son favorables entonces se podría llegar a un acuerdo de facilidad extendida.

Abril del 2000.-

Luego de que se aprobara la "*Ley fundamental para la transformación económica del Ecuador*"⁴³, nuestro país adquirió cinco compromisos básicos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) al firmar la **carta de intención**⁴⁴ con este organismo, la misma que fue presentada el 4 de abril del 2000. Entre estos objetivos se incluyen: alcanzar la estabilidad y disciplina en los campos fiscal, monetario y financiero; emprender reformas estructurales e implantar una política social coherente. Cabe recalcar que la carta de intención que las autoridades nacionales acaban de firmar, incorpora por primera vez el componente social, y se puede suponer que es la muestra de que los organismos internacionales de crédito perciben la necesidad de enfrentar la crisis social.

La ratificación del Acuerdo Stand- By a corto plazo que se definió el 19 de abril ha exigido ciertos ajustes. El eje fiscal del acuerdo con el FMI establece la necesidad de eliminar los subsidios a los combustibles y la electricidad, si bien se respeta el acuerdo de no subir los precios antes de julio de este año (2000) con base en el acuerdo con los movimientos sociales.

El déficit fiscal para este año se estima será de hasta 4% del Producto Interno Bruto (PIB), pero con el compromiso de reducir ese nivel hasta alcanzar 2,5 % el año próximo. El eje monetario del acuerdo fue el que más trabajo tomó por alcanzar, pues la decisión de dolarizar la economía tomó por sorpresa al FMI.

Desde enero, cuando el Gobierno decidió implementar el sistema de dolarización en el país, la negociación del acuerdo cambió de giro y el FMI envió dos misiones para auditar los niveles de la reserva monetaria y verificar el tipo de cambio en 25.000 sucres.

⁴³ La Ley de reactivación económica, aprobada por el Congreso el 1 de marzo del 2000, constituye la base jurídica de muchas de las reformas que comprenden el programa económico del Gobierno.

⁴⁴ Ver Anexo 1: Carta de Intención del 4 de abril del 2000.

En lo que se refiere al eje financiero de la reforma es específico: la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) debe cobrar las deudas de los bancos cerrados, mientras que los bancos abiertos deben hacer mayores esfuerzos por capitalizarse, pues el Fisco no puede asumir el costo de un nuevo colapso bancario. Es por esta razón que el FMI exigió la aprobación de las reformas a la Ley de Transformación Económica (Ley Trolebús): esta reforma que se implementó, asignó a la AGD la facultad de cobro por la vía coactiva y flexibilizó el mínimo de requerimiento patrimonial para los bancos abiertos.

Por su parte la reforma estructural contempla la apertura del sector eléctrico al capital privado. También se incluye la participación de los inversionistas particulares en la construcción del nuevo oleoducto de crudos pesados. La venta de acciones de las empresas telefónicas también está contemplada entre los compromisos.

3.3.2. Características del Acuerdo.-

En lo que respecta al acuerdo que se estaba negociando entre el FMI y el Ecuador, previo a la dolarización, se establecía que este organismo internacional de crédito concedería al país 400 millones de dólares, cifra que posteriormente se redujo a 250 millones de dólares, con la finalidad de atenuar el déficit de la balanza de pagos, sin embargo posteriormente, luego de que en primera instancia el actual gobierno estableciera su deseo de negociar un acuerdo de facilidad extendida a largo plazo, finalmente se concretó con el FMI un acuerdo a corto plazo, por un monto de crédito equivalente a 304 millones de dólares o 226,73 millones DEG (Derechos Especiales de Giro), para apoyar el programa económico del gobierno ecuatoriano.

Los recursos que proporcione el FMI, ingresan a la Reserva Monetaria Internacional (RMI), llamada también Reserva Líquida de Libre Disponibilidad⁴⁵, pero no todo al mismo tiempo, sino por etapas, en la medida en que el país cumpla el acuerdo con el organismo de crédito internacional. Con los fondos obtenidos, el Banco Central del Ecuador (BCE) cubrirá el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Como resultado de la liquidez que se genera en la balanza de pagos, la economía tiende a estabilizarse, proporcionando un respaldo al proceso de dolarización en el país.

Sin embargo, cabe recalcar, el FMI ha exigido ciertas medidas previas a la entrega de los recursos, concentrándose estas medidas alrededor de un ajuste fiscal principalmente, lo que se evidenció en el Plan de Reforma Tributaria presentado por el gobierno, y que constituyó un punto clave para la financiación del presupuesto del año 2000. Además, como complementos centrales al programa económico de ajuste presentado por el gobierno, se encuentran las reformas estructurales. El FMI posteriormente, exigió como requisito previo a la firma de esta última carta de intención, la aprobación por parte del Congreso Nacional de la Ley de Reactivación Económica, que permitiría crear el ambiente económico necesario para viabilizar la dolarización.

Esta carta fue firmada por el Sr. Jorge Guzmán, para entonces Ministro de Finanzas del Ecuador; y por los principales directivos del FMI, siendo rubricado además por el Presidente del Directorio del Banco Central, Modesto Correa. Cabe recalcar que este documento constituye una aprobación al programa económico ecuatoriano, incluyendo los pasos que se han adoptado para dolarizar la economía. A continuación se exponen los principales requisitos o condiciones que reunía este documento:

⁴⁵ El 19 de abril del 2000, la Reserva Líquida de Libre Disponibilidad bordeaba los 800 millones de dólares, cifra que disminuye a medida que se efectúan los pagos de obligaciones de deuda externa; pero a medida que se reciben los desembolsos de organismos internacionales, aumenta.

Sector Financiero y Reforma Bancaria.-

Reforzar la supervisión y regulación bancaria. Se desarrollará un programa de fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos, que incluirá:

1. Una mejor supervisión *extra-situ*, incluida la identificación de bancos en “situación de riesgo”.
2. La reorganización de la estructura organizacional para asegurar una adecuada coordinación regional y departamental.
3. Se brindará capacitación al personal de supervisión.
4. Se revisarán las necesidades y la asignación de personal con el objeto de mejorar la eficiencia de la supervisión.
5. La introducción de una progresión de medidas de supervisión escalonadas e intensificadas en el caso de incumplimiento de las normas reglamentarias.
6. La celebración de acuerdos bilaterales destinados a compartir información con los organismos extranjeros de supervisión pertinentes.
7. La verificación y adaptación de la legislación y las normas ecuatorianas a los manuales existentes de supervisión consolidada e inspección *in situ*.

Reestructurar y fortalecer el sistema financiero⁴⁶ al menor costo fiscal posible. Se adoptarán medidas adicionales para fortalecer el sistema bancario en varios aspectos claves:

1. Se dictará la legislación que permita a los bancos operar temporalmente con un capital inferior al requisito mínimo del 9%⁴⁷.
2. Se introducirá un programa integral de reestructuración de la deuda de las empresas y personas, cuya finalidad es restablecer el flujo de caja de las empresas y la calidad de los activos del sistema bancario.

⁴⁶ Con relación a la reforma financiera, como un anexo a la carta de intención, se incorporó un *cronograma* de acciones que se deberán implantar para capitalizar al sector financiero, reforzar la supervisión, regulación y reestructuración del sistema, procurando disminuir los costos fiscales.

⁴⁷ Siempre que cuenten con planes de recapitalización y rehabilitación limitados en el tiempo y aprobados por la Superintendencia de Bancos.

3. Se redefinirán (para diciembre del 2001) los requisitos de capital, de conformidad con las normas de Basilea.
4. Se adecuarán las normas sobre clasificación de préstamos y constitución de reservas a las normas internacionales⁴⁸.
5. El capital mínimo de los bancos se incrementará a 2,5 millones de dólares para fines de junio del 2001.
6. Se considerará un programa de provisión de capital público con la finalidad de maximizar la utilización del financiamiento del sector privado⁴⁹.
7. Se cerrarán lo más pronto posible los bancos no viables.

Adopción de medidas para fortalecer la AGD. Limitar la garantía de depósitos, y buscar un mecanismo viable para el descongelamiento de las cuentas bancarias, así como facilitar la rápida enajenación de los activos de los bancos cerrados.

Sector Fiscal y Social.-

Reducir el déficit del sector público no financiero⁵⁰ al 3,9%.

Lograr un déficit consolidado del 3,2%⁵¹ del PIB para el año 2000.

Se procuraría equilibrar a través de este programa de ajuste, varias consideraciones:

1. La necesidad de adaptar las finanzas públicas a la realidad de un régimen dolarizado, teniendo en cuenta el posible monto de financiamiento interno y externo del que podrá disponer el sector público.
2. La necesidad de procurar la viabilidad fiscal a mediano plazo.

⁴⁸ Se establecerán *cronogramas* para cumplir los requisitos de provisión de reservas.

⁴⁹ Este programa será en forma proporcional a las contribuciones de capital privado y se realizará a través de la compra pública de acciones en bancos privados viables.

⁵⁰ El Sector Público no Financiero (SPNF), se refiere a instituciones que no tienen que ver con la banca de inversión.

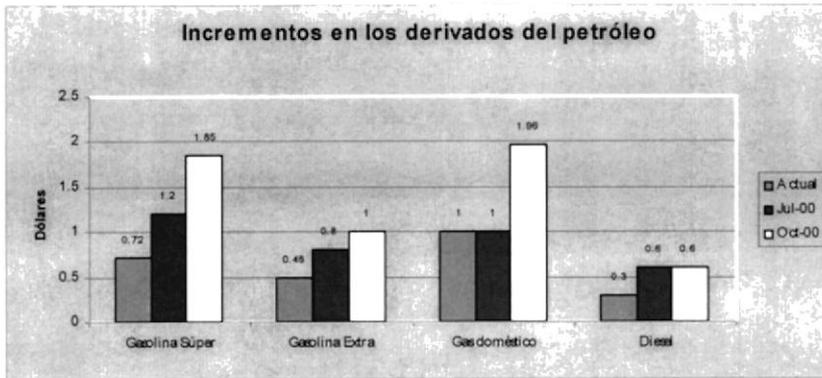
⁵¹ La Proforma Presupuestaria para el año 2000, contemplaba la reducción del déficit fiscal a un 2,5% del PIB.

3. Limitar en lo posible, la contracción fiscal en una economía en la que la demanda ya es débil.

El ajuste fiscal se logrará a través de una combinación de:

1. Mayores ingresos petroleros.
2. Una significativa reducción de los subsidios en los precios domésticos de los derivados.
3. La extensión hasta fines del 2000 de la sobretasa temporal sobre los aranceles de importación.
4. La introducción de mejoras en la administración tributaria:
 - Fortalecimiento del Servicio de Rentas Internas (SRI), a través de la contratación de más personal.
 - Mayor autonomía financiera.
 - Mejor coordinación entre los organismos de recaudación de impuestos.
 - Fortalecimiento de la aplicación de las leyes impositivas⁵².
5. El mantenimiento de un estricto control del gasto, incluido el de remuneraciones.

Gráfico 3.4. Incrementos contemplados en la carta de intención⁵³.



Fuente: Carta de intención con el FMI

⁵² En el caso de las empresas públicas y de los grandes contribuyentes.

⁵³ Este es el esquema de incrementos en los derivados del petróleo, según la carta de intención con el FMI (se contemplaría alzas aproximadas de un 200%). En el año 2001 habrán otros aumentos no especificados.

El ajuste tendría por objeto salvaguardar recursos para programas sociales, terminar la reparación de los daños causados por “El Niño”, y reducir los atrasos en los pagos internos del Gobierno Central. Para proteger a los grupos más vulnerables de los efectos nocivos de los incrementos de los precios, estos estarán acompañados de alzas del 50% en las transferencias en efectivo para los pobres (bono solidario), que se aplicarán gradualmente a medida que aumentan los precios.

Así pues, los elementos claves del programa social del Gobierno incluyen:

1. Una mejor *focalización* del bono solidario.
2. La provisión de apoyo médico y nutricional a niños de corta edad y mujeres embarazadas.
3. La creación de un fondo destinado a acelerar el desarrollo económico y social de las comunidades indígenas, con asistencia financiera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Se esperaría pues, que cada reducción de los subsidios y aumentos en los precios, sean compensados con incrementos en la ayuda social (aumento del Bono Solidario), así como aumentos salariales.

Política Monetaria y Cambiaria.-

Se combatirá la inflación como un objetivo importante de la política monetaria.

La legislación sobre dolarización convierte al dólar de Estados Unidos en la moneda de curso legal y establece que el Banco Central cambiará sucres a la vista a una tasa de 25.000 sucres por dólar.

Al aprobarse la Ley de Transformación Económica, el Banco Central ha cesado la creación de obligaciones denominadas en sucres, y está dispuesto a convertir monedas y billetes en sucres por dólares estadounidenses a la vista; se contempla que la dolarización se completará en su mayor parte en el término de 12 meses.

En la conducción de la política monetaria, el Banco Central vigilará sus tenencias remanentes de reservas internacionales netas disponibles.

Se limitará la capacidad del Banco Central para inyectar liquidez al sistema bancario, en momentos en que la liquidez constituye la principal vulnerabilidad a corto plazo.

El Banco Central procurará subastar instrumentos denominados en dólares estadounidenses con vencimientos cada vez mayores, con el fin de financiar operaciones de recompra con bancos comerciales de hasta 90 días de vencimiento.

Se pondrá en funcionamiento un mecanismo de reciclaje de liquidez en el sistema financiero.

Sector Público.-

Implementar un programa de privatizaciones en áreas claves donde hay déficits de inversión, tales como: hidrocarburos, telecomunicaciones, y electricidad.

Reforma a la seguridad social.

Reestructuración de las deudas.-

La eficiencia con que se reestructure la deuda de las empresas y de las personas será un determinante crucial de la rapidez con que se recuperarán el sistema bancario y la economía. Cabe pues, indicar lo siguiente:

La estrategia de reestructuración⁵⁴ incluirá un enfoque sistémico obligatorio para la reestructuración de deudas de 50.000 dólares o menos, que representan alrededor del 12% de los préstamos del sistema bancario y el 95% de los deudores de los bancos.

Se aplicará un enfoque específico para la reestructuración de los grandes deudores, y se modificará el marco jurídico para facilitar la reestructuración de la deuda de las empresas⁵⁵.

El Gobierno procurará una completa reprogramación de los atrasos y del principal e intereses pagaderos a acreedores del Club de París sobre la deuda anterior a la fecha de corte (alrededor de 600 millones de dólares).

⁵⁴ Esta estrategia o programa se basará en los principios de neutralidad fiscal y la participación voluntaria de acreedores y deudores.

⁵⁵ Sólo se reestructurará la deuda de las empresas viables, y no se contempla un compromiso neto de fondos del sector público o de las instituciones multilaterales.

Se llevarán a cabo negociaciones con acreedores claves del sector privado, tendentes a restablecer la sostenibilidad fiscal y externa a mediano plazo, y obtener nuevo financiamiento neto a mediano plazo en el 2000⁵⁶.

Se está estableciendo un marco cooperativo con los acreedores, con el objeto de llegar a un acuerdo sobre una oferta de intercambio de bonos Brady y eurobonos⁵⁷.

Luego de detallar las principales características de esta carta de intención, hay que acotar, que para lograr que el FMI efectúe los desembolsos en forma apropiada a las necesidades del país, el Ecuador deberá no solamente cumplir con metas cuantitativas, sino con reformas legales estipuladas en el programa económico. En este aspecto, y como se indicó anteriormente, se necesitó en un comienzo de la aprobación por parte del Congreso de la Proforma presupuestaria, de la Reforma tributaria, y de la llamada Ley de Reactivación Económica, para la ratificación del acuerdo por el FMI.

Beneficios del Acuerdo.-

1. El crédito otorgado por el FMI, permitirá cubrir problemas externos de Balanza de Pagos.
2. Los recursos provenientes del FMI, permitirían financiar el programa económico del gobierno a corto plazo, y se esperaría una reducción de la brecha fiscal.
3. Permitiría conseguir reformas estructurales y la reactivación económica, ya que con la llegada del dinero, estos objetivos serían más viables.
4. Fortalecimiento del Sector Financiero y del Sector Productivo. Los nuevos recursos, permitirán el diseño y la aplicación de un programa económico coherente, presentando incentivos para el sector empresarial y, de esta manera incrementar el empleo gracias a los planes de reactivación que se piensan implementar. De igual forma, con la reestructuración de los créditos, se daría liquidez al sistema financiero.

⁵⁶ Además se busca la postergación de los intereses atrasados y las moras y vencimientos correspondientes al año 2000, en virtud de la última reprogramación realizada.

⁵⁷ De concretarse, generaría una combinación de alivio inicial de flujo de caja y una reducción del servicio de la deuda externa a mediano plazo.

5. El nuevo acuerdo de contingencia negociado con el FMI durante el mes de abril del 2000, aumentaría la credibilidad internacional del Ecuador, por su esfuerzo para mejorar la economía nacional, permitiéndonos mantener *“buenas relaciones con los organismos de crédito internacionales”*. Este aspecto permitiría principalmente:
- a) Acceder a mayores líneas de crédito privadas. Esto permitiría un mayor flujo de dinero, en términos de apoyo financiero.
 - b) Reducir el “riesgo-país”⁵⁸, lo que favorecería las inversiones y permitiría acceder a créditos más baratos⁵⁹.

El acuerdo Stand-By con el FMI, será un aval muy fuerte para acceder a créditos de instituciones internacionales, que permitirán reactivar la economía y generar empleo. De hecho, los recursos que proporcionará el FMI, forman parte de un paquete de préstamos multilaterales⁶⁰ de 2.045 millones de dólares aproximadamente, para reforzar la Balanza de Pagos y para emprender reformas sociales⁶¹, tal y como se estipulaba en la reciente carta de intención. Estos préstamos llegarían durante los próximos 3 años y provendrán de los siguiente organismos:

Tabla 3.4. Créditos provenientes de los organismos internacionales:

FMI ⁶²	304 millones de dólares
BM	425 millones de dólares
BID	620 millones de dólares
CAF	700 millones de dólares

Cabe señalar que para este año (2000), llegarán créditos por un monto de 900 millones de dólares. Estos recursos se distribuirán de la siguiente forma:

⁵⁸ De acuerdo a datos especializados, durante los primeros días de mayo del 2000, Ecuador mejora su calificación de “riesgo país” de 3.482 a 3.782 puntos aproximadamente.

⁵⁹ En este contexto, también se podrían obtener mejores precios por los activos del Estado que se transfieren al sector privado, puesto que estos activos no serían castigados por el riesgo-país.

⁶⁰ Al comienzo se determinó que el monto de todos estos créditos internacionales serían cercanos a los 1.200 millones de dólares.

⁶¹ Estas reformas sociales darían énfasis a las Políticas estatales de Subsidios, así como a los programas sociales.

⁶² Cabe señalar, que el Ecuador tendrá 7 años de plazo para pagar este crédito, con una tasa de interés de entre el 6% y 7%. El monto total del crédito llegará en cuotas bimensuales.

114 millones de dólares provenientes del FMI que llegaron desde el mes de mayo, y el monto restante en los próximos 12 meses.

200 millones de dólares dará el Banco Mundial (BM) hasta julio próximo, de ese total se destinarán 50 millones de dólares para el Plan Social.

150 millones de dólares provenientes de la Corporación Andina de Fomento (CAF), que servirán para dar créditos a los exportadores.

89 millones de dólares que otorgará el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), correspondientes a varias líneas de crédito otorgadas por este organismo⁶³.

De los 900 millones de dólares, cabe indicar además que 290 millones de dólares serán destinados al pago de amortizaciones (vencimientos de capital) de la deuda externa.

6. Otro beneficio del acuerdo es que se impulsarán proyectos para lograr desembolsos de otros organismos. Cabe mencionar, que luego de la firma del acuerdo se esperaría la llegada de casi 3.000 millones de dólares que en la Cumbre Económica por la Paz comprometieron organismos internacionales para financiar proyectos conjuntos de integración fronteriza entre Ecuador y Perú.
7. Permitiría renegociar la deuda externa con el Club de París⁶⁴ y los organismos multilaterales. Gracias al acuerdo, se podría acceder a la renegociación de la deuda con el Club de París que supera los 3.022 millones de dólares, de esta manera se podrían reestructurar los eurobonos emitidos por los gobiernos ecuatorianos de acuerdo a los términos del Club de París.

Desventajas del Acuerdo.-

⁶³ Estos desembolsos corresponden a la línea sectorial financiera, agrícola, reconstrucción por “El Niño”, Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), entre otros.

⁶⁴ El Club de París, está conformado por 10 países industrializados que son acreedores internacionales: Estados Unidos, Japón, Alemania, Italia, Reino Unido, Canadá, Francia, Holanda, Bélgica y Suiza.

Luego de la firma de esta última carta de intención, la posición fiscal del Fondo Monetario Internacional resulta evidente, luego de las severas medidas impuestas por este organismo de crédito. Si bien se piensa que estos recursos otorgan liquidez a la Reserva Monetaria, la compensación que se dará a los programas sociales resulta mínima en comparación.

Los aspectos fiscales que condicionan el acuerdo, afectan los precios de los bienes y servicios. De hecho, las sugerencias tradicionales del Fondo Monetario podrían agudizar más la recesión y el desempleo. El aumento de las tarifas y la eliminación de los subsidios van a originar protestas y levantamientos populares, puesto que este ajuste encabezado por *medidas de shock*, genera un gran sacrificio social. El gobierno ecuatoriano necesitaría cumplir con estas políticas, caso contrario perdería el apoyo del FMI, y no podría estabilizarse la economía. Por lo general, el FMI espera que estas medidas, a largo plazo generen estabilidad, aunque en el trayecto el costo real de reducir la inflación y estabilizar la economía sea un desempleo mayor.

La elevación del precio de la gasolina como consecuencia de la eliminación de los subsidios, constituirá una prueba de fuego para el Gobierno. La eliminación del subsidio a los combustibles ha sido un aspecto muy cuestionado por la comunidad internacional, para quienes resulta injustificable que un país con un grave problema fiscal como el nuestro conceda un subsidio generoso y generalizado a todos sus ciudadanos. Considerarían además que no se justifica un sacrificio del contribuyente de los países miembros del FMI, Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para subsidiar el consumo del Ecuador; es aceptable sin embargo, subsidios dirigidos a la población más pobre.

Se espera que con la llegada de los créditos de los organismos internacionales, así como gracias a mayores ingresos petroleros, se puedan implementar verdaderos proyectos de inversión social destinados a ayudar a las clases sociales más pobres, que

son a su vez las más vulnerables a sufrir los efectos severos de las medidas de shock. Sin embargo, se piensa que los efectos de estas medidas serán más significativos que la ayuda social que se otorgaría.

De igual forma los intentos del país para cumplir las condiciones exigidas por el FMI a lo largo de las negociaciones, han contribuido para que el Gobierno ecuatoriano adopte medidas superficiales o coyunturales, las cuales no responden a los verdaderos problemas que aquejan al país, puesto que los cambios que deberían implementarse obedecen a aspectos estructurales, y no a simples medidas “parches” como las utilizadas a lo largo de todo este tiempo. Los ajustes recomendados no tendrían sentido, sino se busca el bienestar a largo plazo.

Hay que acotar además, que no se ha determinado un “plan global”, que comprenda como medida de fondo principalmente la manera en que se llevará a cabo la reactivación económica⁶⁵, además no se han considerado otros aspectos: crear un marco de estabilidad apropiado para fomentar la inversión y estimular el proceso de modernización en el país, promover eficazmente los programas sociales, y la recompra de la deuda externa.

De acuerdo a lo expuesto, hay que acotar también que en nuestro país hacía falta elaborar un plan monetario efectivo, en lugar de la adopción de medidas monetarias “de paso” de carácter restrictivas que pretendían solucionar la subida preocupante del tipo de cambio, medidas que originaron más recesión, alza de las tasas de interés, lo cual impide la inversión productiva ante una reducción considerable del crédito, este aspecto resultó muy notorio durante los meses de noviembre y diciembre del año pasado (1999), luego de que el Banco Central, en un intento por frenar los ataques especulativos al tipo de cambio subiera las tasas de interés, lo cual anulaba en primera instancia cualquier programa de reactivación.

Por ello hay que indicar también, que si bien se piensa que la firma del acuerdo resultó necesario por la situación de crisis que atravieza el país, en la actualidad no sería suficiente para lograr la estabilidad a largo plazo y un crecimiento sostenido. Si bien, en enero del 2000 el gobierno ecuatoriano decidió implementar la dolarización, con lo cual la inflación y las tasas de interés están convergiendo a niveles internacionales, aún hacen falta implementar lo más pronto posible los ajustes estructurales que el país necesita para reactivar su economía.

Con respecto al sistema de dolarización que se ha implementado, hay que indicar que este esquema podría verse afectado seriamente, si subsiste el riesgo de inflación. Las medidas de shock tendrían un impacto inflacionario y esto puede generar desconfianza en la población con respecto al actual modelo cambiario.

El Ecuador necesitaría mucho más que lo ofrecido por el FMI. De acuerdo al Ec. Raymundo Ycaza, presidente de la Cámara de Microempresarios de Guayaquil, *"solamente por concepto de deuda externa el país pagó el año pasado 600 millones de dólares; entonces, lo que quedaría para entregar no es suficiente"*.

Por otra parte, si bien la ratificación de este acuerdo favorece la imagen a nivel internacional del país, y ha contribuido a que otros organismos internacionales hagan egresos que permitan reactivar la economía; no ha sido sino, a costa de más sacrificios para el pueblo, lo que según se dijo anteriormente podría significar mayores conflictos sociales y políticos, pudiendo incluso generarse protestas como las ocurridas durante el año pasado (1999)⁶⁶.

⁶⁵ Se necesita una inyección de capital fresco para estimular el aparato productivo, porque hay sectores prácticamente "dormidos".

⁶⁶ Ver: Análisis del Paro Nacional del 5 al 16 de julio de 1999.

Un aspecto importante que hay que acotar además, constituye la presión que ejercerá el FMI para vigilar el cumplimiento del programa económico ecuatoriano⁶⁷, por ello persiste el riesgo de que ante la dureza de las medidas impuestas, el país se vea en la imposibilidad de cumplir con todas las condiciones suscritas en la carta de intención, lo que afectaría la llegada de los próximos recursos, es decir de la totalidad de los 304 millones de dólares ratificados por el FMI.

3.4. Análisis del Paro Nacional del 5 al 16 de Julio de 1999.

Las pérdidas en los doce días que duró la paralización general de actividades, costaron al Ecuador casi quinientos millones de dólares.⁶⁸ Esa cifra es irrecuperable, y sus negativos efectos se han registrado en la economía en su coyuntura a mediano plazo.

Para efectos de este cálculo se tomó como parámetro de medición el Producto Interno Bruto (PIB), o sea todo lo que produce el país. En el país, el Banco Central lo calculó para 1999 en aproximadamente 15.000 millones de dólares, es decir, un poco más de 41 millones de dólares diarios.

En síntesis, podemos describir el paro de la siguiente manera:

Clases.- Los planteles particulares regresaron a sus alumnos por falta de garantías, mientras que en los fiscales no hubo clases durante el período de paralización.

Transporte.- Los transportistas en general mantuvieron la paralización de actividades en la segunda semana del paro. La adhesión de la transportación fortaleció el paro general y alteró las actividades en las ciudades.

Hospitales.- La atención en los hospitales fue restringida, ya que se atendían sólo casos de extrema emergencia.

⁶⁷ El FMI enviará cada 2 meses una misión de técnicos, para verificar el cumplimiento del programa económico.

⁶⁸ Lo equivalente al doble de los dólares que generó el petróleo crudo exportado en los cuatro primeros meses del presente año.

Mercados.- Los mercados quedaron desabastecidos y los víveres registraron un alza en los precios. Los mercados y centros de abastecimiento estuvieron cerrados los últimos días del paro. En Guayaquil, debido al cierre de las carreteras, los víveres de la sierra escasearon por lo que no hubo productos de primera necesidad disponibles.

Vías.- Los agricultores de la costa e indígenas en la sierra insistieron en cerrar las principales carreteras.

Gasolinas.- El Gobierno nos bajó el precio de los combustibles, pero decidió congelarlos al nivel al que subieron en Julio, al menos hasta fin de año.

Comercio.- Por efecto de la falta de transporte y ante el temor de posibles incidentes, se restringió la actividad comercial.

Víctimas.- Ocho indígenas, dos de ellos de gravedad, son las víctimas que han dejado los roces entre los manifestantes y militares.

Entonces, sólo los doce días⁶⁹, le costó al Ecuador 492 millones de dólares⁷⁰. Sin embargo, para muchos sectores productivos involucrados, las pérdidas son mayores. Si se toma en cuenta que el paro comenzó el lunes 15 de julio, muchos de los transportistas que llevan carga desde la sierra hasta la costa o viceversa, dejaron de rodar desde el sábado 3 de julio. Esto se debió al anuncio del paro para el día indicado, pues si salían ese día podían quedarse atrapados en cualquier zona por el cierre de las carreteras.

Así mismo, por ejemplo, los agricultores que cultivan productos perecibles, ante el temor de no poder transportarlos, no los cosechaban hasta que hayan las posibilidades ciertas de poder enviarlos a los mercados de consumo.

⁶⁹ Entre el 5 y el 16 de julio, tiempo que duró el paro general.

⁷⁰ Lo equivalente a la vez al 11% del valor en dólares de las exportaciones de 1998.

3.4.1. Grado de Aceptación de las medidas impuestas.-

Dada la crítica situación económica que atraviesa la población, cumplir con las exigencias del Fondo Monetario Internacional (FMI),⁷¹ suena como un imposible. Sin embargo, todas las sociedades en crisis son conscientes de la peculiar dependencia que deben mantener con el FMI, organismo destinado a extender certificados de buena conducta financiera a países de graves crisis estructurales. El FMI tiene que coordinar cuidadosamente el respaldo proveniente de distintas fuentes y, en especial velar por que este tipo de asistencia complemente la condicionalidad de los acuerdos del FMI. Sin esta obligada interlocución se corre el riesgo de un peligroso aislamiento internacional que precipitará aún más a esas economías depresivas.

Los encuentros entre los países en crisis y el FMI son difíciles, incómodos y controversiales; además, muchas veces son causa de peligrosos estallidos sociales por la dureza de las medidas –que por imposición o presión- exigen implantar en las economías desfasadas. Los directores del FMI consideraron que los medios utilizados para superar una crisis no deberían estimular un comportamiento imprudente o inviable de parte de los acreedores o de los deudores lo cual podría intensificar la magnitud potencial y la frecuencia de las crisis en el futuro.

Mientras que por un lado las medidas del FMI responden a las estrategias de una rígida disciplina originada en el mundo desarrollado que proporcione los recursos financieros, del otro lado enfrentar el dilema de imponer drásticas medidas a una población *pauperizada* en extremo, un pueblo víctima de un orden social y político que usufructuó dolosamente de la economía en mejores días, y que ahora debe pagar la pérdida del valor de su moneda y la eliminación de los subsidios sin ninguna contemplación.

El FMI deberá mantenerse al margen de consideraciones políticas al abordar cuestiones relacionadas con la gestión de gobierno. Los directores del FMI reconocieron al

⁷¹ En lo que se refería a eliminar subsidios y aumentar las tarifas de servicios básicos.

mismo tiempo, que en la práctica rara vez se pueden delimitar claramente los aspectos económicos y políticos de la gestión del gobierno: lo importante es que el asesoramiento del FMI se base en sólidas consideraciones económicas dentro de su mandato.

El Gobierno debe evitar el dilema “*acepta todas las medidas del Fondo Monetario, o soporta un estallido social*”. En estas condiciones el Ecuador no puede convertirse en el modelo de la recuperación económica y en el fiel cumplidor de sus obligaciones internacionales. Todo lo contrario, una economía acosada por la depresión, y un pueblo al que limitan en extremo su calidad de vida, pueden alterar el escenario mundial y obligar a severas rectificaciones de las cuestionadas medidas de los organismos financieros internacionales, como se reclama en varias latitudes del planeta, desde que se inició la crisis mundial.

Analistas económicos consideraron primordial dejar de ceder a las presiones populares dirigidas y plantearon alternativas concretas para salir de la recesión.

Se propuso entonces:

Asumir una política de control de precios de los bienes para que impida las presiones inflacionarias.

Impedir el crecimiento de la burocracia.

Diseñar una estrategia de desinversión políticamente viable que no englobe tantos aspectos como la Ley Marco, sino que se defina a qué empresas va dirigida y las condiciones para su venta.

No demandar dólares en el mercado interno para cumplir con los pagos de la deuda Brady, ya que esto provocaría un aumento en el tipo de cambio, uno de los principales responsables del aumento de la inflación. El Gobierno debe proveerse de los recursos necesarios a través de un préstamo puente o una facilidad petrolera en lugar de conseguirlos en territorio nacional.

Además manifestaron que el problema del país es monetario y debe resolverse por esta vía, por lo que el organismo internacional debería prestar su contingente facilitando el dinero que se requiere o solicitándolo a la banca internacional para robustecer a las áreas productivas.

Adicionalmente se consideraba que un nuevo incremento de combustible desencadenaría la insurrección popular, no sólo de los taxistas sino de la población en general.

Por tanto es fundamental que el país negocie en bloque en temas trascendentales como el de la deuda externa, los países desarrollados consiguen mejoras negociando en grupo, pero el Ecuador lo hace solo, lo que crea una condición de desventaja.

De acuerdo a datos de 1999, el 92% de los empresarios ecuatorianos consideraron que el manejo de la crisis por parte del gobierno de Jamil Mahuad no fue adecuado. Los empresarios opinaron que dicho gobierno permitió que se acentúe el descontento social y tuvo que sacrificar finalmente ingresos fiscales para superar las presiones de la sociedad.

Los empresarios creen que el parlamento no ha aportado alternativas para superar la crisis, piensan que reducir el número de bancos es necesario para fortalecer el sistema financiero. Por otra parte, el 56% de los empresarios reveló que en julio pasado disminuyeron sus ventas, mientras el 18% ha reducido personal de sus empresas.

El 58% de los empresarios estuvieron “menos” optimistas sobre la economía local, y un reducido 6% tenían confianza en que la situación mejoraría en el 2000.

Además cientos de pequeños comerciantes, entre ellos los distribuidores de gas, hubieron cerrado las puertas frente a la caída estrepitosa de las ventas, que no les permitió afrontar con el pago de los alquileres de los locales y para colmo el poco dinero que ganaron lo depositaron en bancos que hoy están en la Agencia de Garantía de Depósitos

(AGD). Otros distribuidores manifestaron que, dado que el pueblo ni siquiera tiene para comer y hace un esfuerzo por comprar un cilindro de gas, no es posible ni justo que el Gobierno decida eliminar los subsidios.

Los directores del FMI durante el año pasado (1999) hicieron énfasis en que las carencias de la gestión de gobierno podrían afectar los resultados macroeconómicos, debiendo estos problemas abordarse en las primeras etapas de la reforma. Si bien la necesidad de salvaguardar los recursos del FMI se satisface principalmente mediante la aplicación de medidas de ajuste macroeconómico adecuadas, los directores reconocieron que los problemas de gestión del gobierno anterior influyeron en los resultados macroeconómicos y en la eficacia de dichas políticas.⁷²

Entre las opiniones recaudadas a la ciudadanía ecuatoriana afectada por la crisis económica actual, la misma que fue muy marcada durante 1999, podríamos mencionar las siguientes:

Que el Gobierno se ajuste el cinturón del gasto y no ahorque al pueblo, fue la respuesta de la ciudadanía al evaluar la posible eliminación del subsidio al gas y a la electricidad si se llega a un acuerdo con el FMI.

“El Gobierno debe controlarse de la situación que se vive y no debe seguir castigando al pueblo porque el bolsillo ya no da más”.

La ciudadanía observa con preocupación los cambios alimenticios introducidos en sus familias. “El Gobierno no debería eliminar los subsidios, quien debe apretarse los cinturones es el Gobierno”.

Hay otro sector de la población que no comparte ni uno ni otro criterio, ellos sostienen que lo que se recaude debe servir para obras.

Desde el punto de vista técnico, el aumento del Impuesto al Valor Agregado IVA, fue lo más apropiado. La razón radica en que al ser un impuesto directo, afecta a quienes más consumen y no a la población de menores recursos.

⁷² Ver capítulo 4: “Buen Gobierno”

En esta tesis no hacemos hincapié en los debates; preferimos analizar las cuestiones esenciales, pero sí indicamos cuáles son las distintas visiones de una cuestión, siempre que sea importante.

El modelo neoliberal que sigue el FMI está en plena crisis de acuerdo a los analistas y se debe buscar alternativas. Prueba de ello es que el Ecuador ha firmado más de una carta de intención con el FMI y no ha conseguido la estabilización de su economía, y lo único que ha logrado es la radicalización de su pobreza.

Capítulo 4

**Los mecanismos y políticas del
Fondo Monetario Internacional
para sus países miembros**

4.- LOS MECANISMOS Y POLITICAS DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL PARA SUS PAISES MIEMBROS.-

4.1. Mecanismos de supervisión del FMI.-

Para que el FMI pueda lograr sus fines y llevar a cabo sus operaciones, el Convenio Constitutivo establece que la institución ejercerá una firme supervisión de las políticas de tipo de cambio de los países miembros.

A fin de lograr este objetivo el FMI lleva a cabo sus tareas de supervisión mediante mecanismos bilaterales y multilaterales.

Supervisión bilateral.- Se lleva a cabo a través de las consultas con cada país miembro, las cuales se celebran anualmente con la mayoría de estos países.

Supervisión multilateral.- Consiste en deliberaciones sobre la evolución del sistema monetario internacional, que realiza el Directorio Ejecutivo, tomando como base principalmente los informes sobre las perspectivas de la economía mundial preparadas por el personal y mediante debates periódicos sobre la evolución, las perspectivas, y las principales cuestiones de política de los mercados internacionales de capital.

Tradicionalmente, la supervisión que ejerce el FMI se ha centrado principalmente en alentar a los países a corregir los desequilibrios macroeconómicos, reducir la inflación, y llevar a cabo reformas esenciales del comercio exterior y del mercado cambiario y otras reformas de mercado. No obstante, y dependiendo de la situación de cada país, se considera cada vez más necesario adoptar una forma mucho más amplia de medidas institucionales orientadas a establecer y mantener la confianza en el sector privado y sentar las bases de un crecimiento sostenido.

Mecanismo principal de supervisión

Conforme a lo estipulado en el Artículo IV del Comercio Constitutivo, el FMI celebra consultas con cada país miembro, generalmente todos los años.

Un equipo de funcionarios del FMI visita el país, recopila información económica y financiera y examina con las autoridades la evolución económica y las políticas, monetaria, fiscal y estructural que están aplicando. Se prepara una declaración final la cual se da a conocer al público.

A su regreso a la sede, el equipo de funcionarios prepara un informe en el que se analiza la situación económica y se evalúa la orientación de las políticas, informe que seguidamente se examina en el Directorio Ejecutivo.

Al término de las deliberaciones, el Presidente del Directorio resume las opiniones expresadas por los directores durante la reunión en una exposición sumaria que se transmite a las autoridades del país. Posteriormente, esta exposición se publica si el país así lo desea.¹

Otros mecanismos de supervisión

En algunos casos, los países miembros colaboran con el FMI en varias otras formas, por ejemplo, a través de los acuerdos financieros de carácter precautorio, los programas supervisados de forma oficiosa por funcionarios del FMI y la supervisión reforzada.

4.1.1. Acuerdos de carácter precautorio.-

En virtud de estos acuerdos los países miembros convienen con el FMI en un acuerdo de derecho da giro a un acuerdo ampliado, pero no tienen intenciones de utilizar los recursos comprometidos por ese medio, a menos que las circunstancias lo exijan.

¹ Durante 1997/98, el FMI llevó a cabo 136 consultas del Artículo IV.

No obstante, el país puede utilizar estos recursos siempre que cumpla las condiciones estipuladas en el acuerdo. Estos acuerdos brindan al país miembro un marco para la política económica y ponen de manifiesto el respaldo del FMI a las políticas del país, lo que refuerza la confianza en esta política. Son también una garantía de que el país podrá utilizar los recursos del FMI, en caso necesario, siempre que las cumpla con condiciones acordadas.

4.1.2. Programas supervisados de forma oficiosa por funcionarios del FMI.-

Los funcionarios del FMI llevan a cabo un seguimiento del programa económico del país y examinan periódicamente la evolución del con las autoridades. Sin embargo, este seguimiento oficioso no constituye un respaldo oficial del FMI a las políticas del país miembro.

Supervisión reforzada

Este procedimiento tampoco constituye un respaldo oficial del FMI a la política económica de un país miembro. Se hace hincapié más bien en un seguimiento directo y oficial por parte del FMI. Este procedimiento se estableció originalmente para facilitar los acuerdos de reprogramación de la deuda con los bancos comerciales, pero se ha utilizado a veces en otras situaciones.

En algunos casos, el seguimiento reforzado descrito ha sentado las bases para la adopción de un programa de ajuste respaldado por el FMI. En muchos otros casos, este seguimiento proporciona a las autoridades un marco para infundir confianza a otras partes interesadas, como los donantes, los acreedores o los mercados financieros.

Puntos importantes a considerar para que la supervisión sea eficaz.

En marzo del 1998, al analizar la función de supervisión que ejerce el FMI los directores subrayaron 6 enseñanzas principales:

Es vital contar puntualmente con información exacta. Los directores consideraron que se han producido algunas mejoras desde 1995 en lo referente a la divulgación de datos, tanto al FMI como a los mercados, pero señalaron que es esencial seguir avanzando en este sentido.²

Además los directores subrayaron la importancia de recopilar datos puntuales y exactos sobre la deuda externa a corto plazo, reconociendo al mismo tiempo que exigía un notable esfuerzo estadístico a la mayoría de los países afectados. Los directores convinieron en que, en los casos que los países no puedan recopilar los datos necesarios, había que prestarles asistencia técnica, incluida la que pueda brindar el FMI en su esfera de competencia.

Entre tanto deberá prestarse más atención a la utilización y la mejoría de las fuentes de datos disponibles, incluida la información proveniente del Banco de Pagos Internacionales.

*Es necesario ampliar el alcance de la supervisión más allá de los aspectos macroeconómicos de corto plazo manteniendo al mismo tiempo un criterio apropiado de selectividad.*³ La colaboración con otras instituciones ha de ser estrecha y debe orientarse a evitar la duplicación de esfuerzos, sobre todo con el Banco Mundial y también con las autoridades nacionales de supervisión y el BPI, Banco de Pagos Internacionales.

La situación vulnerable de muchas economías de mercados emergentes frente a los grandes flujos de capital subraya la importancia de que el FMI supervise en detalle, los aspectos relativos a la cuenta de capital.

Concretamente, el FMI debería centrar la supervisión en los riesgos que plantean el posible cambio de sentido de los grandes flujos de capital, la rápida

² Los directores hicieron hincapié en la necesidad de desplegar un mayor esfuerzo para mejorar la declaración de datos de los países miembros al FMI y al público, entre otras formas a través de las Normas Especiales para la Divulgación de Datos (NEDD).

³ Desde 1995 se ha ampliado la cobertura y el análisis de las políticas estructurales clave en las economías de mercados emergentes, especialmente en lo que se refiere al sector financiero.

acumulación de deuda externa a corto plazo y el impacto de las medidas selectivas de liberalización de la cuenta capital. También, en este sentido, se debe destacar la crucial importancia de contar con datos exactos y puntuales.

Es indispensable que el FMI en el ejercicio de la supervisión en relación con cada país debe prestar más atención a la interdependencia de las políticas y a los riesgos de contagio, en un entorno de expansión de los flujos financieros y comerciales entre los países.

El impacto que las políticas de países de importancia sistemática o regional pueda tener sobre otros países, debe ser objeto de mayor atención, de la misma manera, de las consultas bilaterales debe considerarse la vulnerabilidad de la situación interna a la evolución del entorno externo, con el objeto de instar a los respectivos países a adoptar sin demora medidas enérgicas para atenuar los riesgos de contagio.

La supervisión multilateral podrá desempeñar una función importante en la detección de posibles efectos secundarios, y subrayaron la importancia de integrar más plenamente las actividades de supervisión multilateral que realiza el FMI con el diálogo bilateral que mantiene con los países miembros, procurando que en la supervisión bilateral se aprovecha en toda su extensión la experiencia acumulada en materia de mercados de capital y sector financiero.⁴

*Es crucial el papel que desempeña la credibilidad y transparencia para el restablecimiento de la confianza de los mercados.*⁵ Varios directores del FMI expresaron su satisfacción por el número cada vez mayor de países que autorizan la publicación de notas de información a la prensa o al público, en las que se resumen las deliberaciones del Directorio sobre las consultas del artículo IV, y consideraron que sería deseable que el mayor número posible de países permitiera su publicación.

⁴ Muchos directores abogaron también por un intercambio de opiniones más frecuente y sistemático entre el personal de la institución y los agentes de mercado como parte del proceso de supervisión.

⁵ En este sentido, los directores expresaron su satisfacción por la decisión de las autoridades de Corea, Indonesia y Tailandia de publicar las cartas de intención dirigidas al FMI en las que detallan sus programas de ajuste.

Es esencial la voluntad de los países miembros de seguir las recomendaciones dadas por el FMI. Un diálogo franco y la capacidad del FMI para centrar la atención en las cuestiones de importancia para cada país son elementos clave para lograr la eficiencia de la supervisión.

*Es importante fomentar el buen gobierno en todos sus aspectos.*⁶ Garantizando el imperio de la ley, velando porque el sector público sea más eficiente y rinda cuenta de sus acciones y luchando contra la corrupción, a fin de crear un marco que propicie la prosperidad económica.

El FMI podría contribuir al buen gobierno principalmente en dos esferas: mejoramiento de la administración de los recursos público y apoyo a la creación y al mantenimiento de un marco reglamentario transparente y estable propicio para una actividad eficiente del sector privado.

Si bien la necesidad de salvaguardar los recursos del FMI se satisface principalmente mediante la aplicación de medidas de ajuste macroeconómico adecuadas, los directores reconocieron que los problemas de gestión de gobierno podrían influir en los resultados macroeconómicos y en la eficiencia de dichas políticas. Por consiguiente, la condicionalidad podría comprender medidas de política relacionadas en la gestión de gobierno si se considera que estas medidas son vitales para lograr los objetivos del programa.

Se adoptaron algunas pautas sobre la función del FMI en lo que respecta al buen gobierno.⁷ Estas pautas tienen por objeto lograr que la institución preste más atención a estas cuestiones.

⁶ Concretamente en septiembre de 1996 el Comité provisional del FMI aprobó la declaración sobre la Alianza para el crecimiento sostenible de la economía mundial.

⁷ Documento publicado con el título *Good Governance: The IMF's Role* (1997). Este documento también puede consultarse en el sitio <http://www.imf.org>.

4.2. Código de prácticas sobre Transparencia Fiscal. Disposiciones del FMI.-

La transparencia fiscal puede definirse como la apertura al público de la estructura y las funciones públicas las intenciones de la política fiscal, las cuentas del sector público y las proyecciones. Abarca el fácil acceso a información: fiable, completa, puntual, comprensible y comparable internacionalmente sobre las actividades del gobierno, –incluso sobre las que se emprenden fuera del sector gubernamental – para que el electorado y los mercados financieros puedan evaluar con precisión la situación financiera actual y futura del sector público.

En octubre de 1997, el Directorio Ejecutivo, observando que la política fiscal es uno de los aspectos clave de la supervisión del FMI, y con el objetivo de intensificar la tensión que los gobiernos prestan a las cuestiones de política fiscal, consideró el tema de la transparencia en las operaciones del gobierno y las normas de política fiscal.⁸

En el debate celebrado en octubre de 1997, los directores coincidieron que la transparencia fiscal entraña la fijación de objetivos de política fiscal claros, el establecimiento de mecanismos institucionales claros, el uso de métodos contables ampliamente aceptables y transparentes y el suministro de información fiable con puntualidad. Además respaldaron la mayor atención que presta el personal al fomento de la transparencia en las operaciones del gobierno.

También es un elemento importante la declaración de informes puntuales y completos sobre las cuentas del sector público. La cobertura de las cuentas fiscales de forma que se incluyan las operaciones del gobierno general, y a declarar datos sobre las operaciones extra presupuestarias y el costo de las actividades cuasifiscales.

Los directores observaron que las degravaciones fiscales discrecionales, las exenciones fiscales y la gestión arbitraria de los impuestos son algunos de los problemas

⁸ También en este sentido, en abril de 1998 el Directorio aprobó un proyecto de código de buenas prácticas sobre transparencia fiscal que fue presentado al Comité Provisional.

más importantes que afectan a la situación fiscal de muchos países y subrayaron también la necesidad de establecer sistemas tributarios estables y transparentes y de elaborar estimaciones de los gastos tributarios como parte del proceso presupuestario.

Normas de política fiscal

En octubre de 1997, el Directorio Ejecutivo también consideró las ventajas y desventajas de las normas de política fiscal, entre los que se incluyen medidas restrictivas de carácter permanente en materia de política fiscal, tales como la obligación de mantener un presupuesto equilibrado o de control del déficit público, las normas relativas a la obtención de préstamos y a la deuda o las reservas.

Este tipo de normas podrían resultar muy útiles para reforzar o restablecer la credibilidad en circunstancias específicas. Al mismo tiempo los buenos resultados económicos dependen de la voluntad política de aplicar políticas acertadas; es poco probable que la mera promulgación de normas sin lograr el consenso político para poner en práctica las consiguiente medidas de política, permita lograr los resultados esperados.⁹

Los esfuerzos son cumplir una norma fiscal recurriendo con excesiva frecuencia al aumento de las tasas impositivas y a reducciones superficiales o insostenible del gasto, o a medidas aisladas, podrían resultar contraproducentes.

Los directores señalaron que, en determinadas circunstancias, las normas fiscales podrían resultar útiles para permitir a los países institucionalizar políticas macroeconómicas más apropiadas.

⁹ Documento publicado con el título Fiscal Policy Rules. Occasional Paper. 162 (FMI,1998).

Código de buenas prácticas sobre Transparencia Fiscal

En abril de 1998 se presentó a la consideración del Directorio un proyecto de código de buenas prácticas sobre transparencia fiscal ¹⁰(tomando de base el celebrado en octubre de 1997). La razón fundamental para la adopción de dicho código es que la transparencia fiscal podría contribuir a un debate público mejor informado sobre la formulación de la política fiscal y sus resultados, acentuar la responsabilidad del gobierno por la aplicación de la política fiscal, y por ende, fomentar el buen gobierno, reforzar la credibilidad y lograr el respaldo popular para aplicar políticas macroeconómicas acertadas. En el proyecto de código presentado al Directorio se formulan los principios y prácticas que los gobiernos podrían adoptar.

Las principales disposiciones del código son:

Clara definición de funciones y responsabilidades.

El sector de gobierno deberá distinguirse claramente del resto de la economía y, dentro del gobierno, las funciones de política y gestión deberán definirse con precisión.

Deberá establecerse un marco jurídico y administrativo claro para la gestión social.

Acceso del público a la información.

Deberá proporcionarse al público información completa sobre las operaciones fiscales pasadas, actuales y futuras del gobierno.

Deberá contraerse el compromiso público de divulgar puntualmente información sobre finanzas públicas.

Transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto.

En la documentación presupuestaria deberán especificarse los objetivos de política fiscal, el marco macroeconómico, las medidas de política en que se fundamenta el presupuesto, y los principales riesgos fiscales detectables.

¹⁰ En la reunión celebrada en abril de 1998, el Comité Provisional adoptó el Código de buenas prácticas sobre transparencia fiscal: Declaración de principios; reconociendo que su implementación se verá afectada por la diversidad de instituciones fiscales, sistemas jurídicos y capacidad operacional.

Las estimaciones presupuestarias deberán clasificarse y presentarse de forma que faciliten el análisis de la política y promuevan la rendición de cuentas .

Deberán especificarse claramente los procedimientos de ejecución y control de los gastos aprobados.

Deberá publicarse con puntualidad información completa y fiable sobre las operaciones fiscales. Esta información deberá señalar toda desviación con respecto al presupuesto.

Evaluación independiente que garantice la integridad.

La integridad de la información fiscal deberá estar sujeta a una evaluación independiente y pública.

Los directores señalaron que la aplicación del código debería adaptarse a las circunstancias de cada país, reconociéndose las diferencias legítimas en el enfoque que los países pudieran aplicar para lograr una mayor transparencia de las finanzas públicas. También propusieron que el código fuera objeto de evaluaciones y revisión periódicas.

En lo respecta a los países con instituciones menos sólidas o con limitaciones jurídicas estrictas el logro de los avances hacia la transparencia fiscal en consonancia con las disposiciones del código podría llevar cierto tiempo. El FMI debe estar preparado para proporcionar asistencia técnica en cooperación con otros organismos internacionales, a los países que lo soliciten.

4.3. El Sistema General de Divulgación de Datos de los países miembros del FMI.-

La Comunidad internacional alienta a formular y promulgar prácticas de divulgación de información adecuadas, conforme a normas internacionales de aceptación general.¹¹

¹¹ Por su parte, el FMI ha prestado cada vez más atención en los últimos años a las cuestiones relativas a los datos (cobertura integral, calidad, frecuencia y puntualidad de los datos que los países miembros suministran a la institución y los divulgan al público).

Para orientar a los países el Directorio ha adoptado un enfoque de dos niveles: las Normas Especiales para la Divulgación de Datos (NEDD)¹², y el Sistema General de Divulgación de Datos (SGDD)¹³. Además en septiembre de 1996, el FMI inauguró la cartelera electrónica en Internet, que el público puede consultar para obtener información sobre las prácticas de divulgación de datos de los países miembros que se han acogido a las NEDD¹⁴.

El Sistema General de Divulgación de Datos a diferencia de las Normas Especiales para la Divulgación de Datos, orientadas principalmente a la divulgación de datos de países que se ajustan, en general a criterios estrictos con respecto a la calidad de los datos, el Sistema General de Divulgación de Datos tiene por objetivo primordial mejorar la calidad de los datos de todos los países miembros.

El sistema se centra en la elaboración y divulgación de una forma completa de datos económicos, financieros y sociodemográficos para el desarrollo de marcos estadísticos generales que abarquen las cuentas nacionales en lo que atañe al sector real, las cuentas de las operaciones del gobierno central en lo que se refiere al sector fiscal, el panorama del dinero en sentido amplio en lo respecta al sector financiero y las cuentas de la balanza de pagos en lo que atañe al sector externo, así como un conjunto de indicadores sociodemográficos.

Este sistema constituye un primer paso importante para todos los países miembros del FMI, no sólo porque proporciona orientaciones para la divulgación de datos al público sino también porque alienta a mejorar de calidad y facilitan el acceso a los datos.

Los directores reconocieron que, para muchos países, mejorar la calidad de los datos es un requisito necesario para divulgar información en forma más eficaz y que el (SGDD) Sistema General de Divulgación de Datos es un marco útil para elaborar una amplia gama de estadística. Además coincidieron en que debe haber una estrecha

¹² Establecidas en 1996 como guía para los países miembros que tienen o procuran acceso a los mercados financieros internacionales.

¹³ Aprobado por el Directorio en diciembre de 1997 que brinda orientación a todos los países miembros.

¹⁴ La cartelera puede consultarse directamente en su dirección en Internet (<http://dsbb.imf.org>) o a través del sitio público del FMI en Internet (<http://www.imf.org>).

cooperación entre el FMI y los organismos regionales y otros organismos internacionales en la preparación de los indicadores sociales.

¿Cómo funciona el SGDD?

La participación en el Sistema General de Divulgación de Datos (SGDD) es voluntaria y comprende tres etapas:

El compromiso de utilizar el SGDD como marco para la preparación de estadísticas.

La designación de un coordinador nacional.

La preparación de documentos en las que se describan las prácticas de vigentes de elaboración y divulgación de estadísticas y los planes a corto y largo plazo para mejorar dichas prácticas los cuales podrían ser divulgados por el FMI en Internet.

El SGDD se pondrá en práctica en dos etapas. La primera etapa se centrará en la educación y capacitación, y la segunda en el trabajo directo en los países. En la etapa de capacitación se organizarán ocho seminarios y cursillos regionales.

Una vez concluida la etapa de capacitación, el personal del FMI trabajará directamente con los países miembros para ayudarlos a evaluar las prácticas utilizadas frente a las recomendadas en el SGDD y a formular planes para introducir mejoras¹⁵.

4.4. El Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE) para los Países Pobres muy Endeudados (PPME).-

Desde mediados de los ochenta, el FMI ha otorgado financiamiento en condiciones concesionarias a través del servicio reforzado de ajuste estructural (SRAE) y de su antecesor, el servicio de ajuste estructural (SAE), para hacer frente a las dificultades de balanza de pagos que afectan a muchos de los países en desarrollo más pobres.

¹⁵ Hasta abril de 1998, unos 25 países habían indicado de forma preliminar su interés en participar en el SGDD mediante la designación de un coordinador nacional.

En diciembre de 1993, el Directorio amplió y prorrogó el SRAE con la finalidad de asegurar que el servicio pueda seguir haciendo llegar la ayuda concesionaria del FMI a los países de bajos ingresos. En septiembre de 1996, aprobó el marco general en que se encuadrará la coordinación de las operaciones del SRAE.¹⁶

A pesar de que la comunidad internacional ha procurado encauzar el financiamiento externo y los fondos para el alivio de la deuda hacia los países en desarrollo a través de múltiples y diversos mecanismos, muchos países pobres muy endeudados (PPME) han seguido teniendo dificultades para atender las obligaciones del servicio de su deuda externa. Con el fin de abordar los problemas de esos países, el FMI y el Banco Mundial aprobaron en septiembre de 1996 una iniciativa para prestar asistencia especial a los PPME que aplicaran programas acertados de ajuste y reformas respaldados por ambas instituciones, y cuyos mecanismos tradicionales de alivio de la deuda no sean suficientes para garantizar el logro de una posición sostenible en materia de deuda externa a mediano plazo. Todos los acuerdos proporcionarán asistencia suficiente a los países habilitados, de modo de reducir la carga de la deuda a un nivel viable.

En la mayoría de los casos, el FMI contribuye a esta iniciativa principalmente con subvenciones -o con posibles préstamos en custodia en otros casos- que se utilizan para atender parte de las obligaciones del servicio de la deuda del país frente a la institución.

Las contribuciones del Banco Mundial se canalizan sobre todo a través del Fondo Fiduciario para los PPME administrado por la Asociación Internacional de Fomento (AIF) (que también utilizan otros acreedores).

El SRAE ha sido y debe seguir siendo el elemento fundamental del apoyo que brinda el FMI a los países más pobres -incluso en el contexto de la Iniciativa para los PPME-¹⁷.

¹⁶ Al 30 de abril de 1998 se habían desembolsado DEG 1800 millones en virtud de 38 acuerdos en el marco del SAE, aprobado para 37 países y DEG 6.400 millones en virtud de 71 acuerdos en el marco del SRAE a favor de 48 países

¹⁷ Los Directores convinieron, en septiembre de 1996 un marco para la continuación de las operaciones del SRAE.

Se prevé que los recursos actuales del SRAE serán suficientes para atender las demandas hasta finales del año 2000, aproximadamente. Los recursos que se necesitan para lograr un SRAE *autofinanciado*, con capacidad para asumir compromisos por valor de unos DEG 800 millones al año, podrán utilizarse a partir del año 2005, o quizás antes, ya que las reservas anteriormente destinadas a proteger a los prestamistas del SRAE, frente al incumplimiento del pago por parte de los prestatarios, se van liberando a medida que se reembolsa a los prestamistas. Así pues, habrá un período *transitorio* de unos cuatro años en el que será necesario movilizar un monto estimado en DEG 1.700 millones para cubrir la subvención de la tasa de interés. Se calcula, además, que se necesitarán DEG 1.100 millones para operaciones especiales del SRAE en el marco de las Iniciativas para los PPM. (Ver Gráfico 4.1, y Cuadro 4.1.)

Recursos del SRAE (Servicio Revisado de Ajuste Estructural) para operaciones de reducción de deuda frente a los Bancos Comerciales y de su servicio.-

Durante junio y julio de 1997, el Directorio examinó la utilización de los recursos del SRAE para operaciones de reducción de la deuda contraída con bancos comerciales y de su servicio en el caso de los países miembros que estén en condiciones de recibir asistencia en el marco del SRAE.

Para utilizar los recursos del SRAE se aplicarían en estos casos los mismos principios generales que rigen las operaciones de reducción de la deuda y de su servicio, a saber, entre otros, la condicionalidad, el uso eficiente de los recursos del FMI y operaciones de mercado. Además los recursos del SRAE se usarán para complementar los de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), sumamente concesionarios y de otras fuentes, y sólo se proporcionarán en el contexto de programas suficientemente ambiciosos respaldados por el SRAE.

A fin de asegurar que se impongan límites estrictos en cuanto a la utilización de los recursos del SRAE para estas operaciones de reducción de la deuda y de su servicio, se consideró la posibilidad de conceder este tipo de asistencia exclusivamente a los países que se encuentran habilitados para recibir ayuda en el marco de la Iniciativa para los PPME.

**Gráfico 4.1.: Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME
Primera etapa**

El *Club de París* accede a una reprogramación de los flujos en las actuales condiciones de Nápoles, es decir, se reprograman los pagos del servicio de la deuda reprogramable que venza en el periodo de consolidación de tres años (reducción de hasta un 67% de los vencimientos reprogramables en valor neto actualizado).
Otros acreedores bilaterales y comerciales conceden un tratamiento por lo menos similar.
Las instituciones multilaterales siguen otorgando apoyo financiero para el ajuste en el marco de programas de ajuste respaldados por el Banco Mundial y el FMI.
El país establece una primera trayectoria trienal de resultados satisfactorios (puede tenerse en cuenta el historial previo a la puesta en marcha de la iniciativa).

Punto de decisión

Acuerdo final ambiguo

Habilitado

Casos

* La operación de reducción del saldo de la deuda del Club de París en las condiciones de Nápoles (reducción de hasta el 67% del valor neto actualizado de la deuda reestructurable) y el tratamiento similar concedido por otros acreedores bilaterales y comerciales permite al país alcanzar el objetivo de la viabilidad de la deuda a más tardar en el punto de culminación: el país no puede recibir asistencia en el marco de la iniciativa para los PPME.

La operación de reducción del saldo de la deuda del Club de París (en las condiciones de Nápoles) no basta para que la deuda global del país resulte viable a más tardar en el punto de culminación: el país solicita respaldo adicional al amparo de la iniciativa para los PPME y los Directorios del FMI y del Banco Mundial determinan si está habilitado al efecto.

En los casos ambiguos, en que existen dudas sobre la posibilidad de lograr la viabilidad a más tardar en el punto de culminación mediante una operación de reducción del saldo de la deuda en las condiciones de Nápoles, se ofrecería al país una nueva reprogramación de los flujos en las condiciones de Nápoles. Si, en el punto de culminación, se logran los resultados previstos o resultados aún mejores, los acreedores del Club de París concederían al país una operación de reducción del saldo de la deuda en las condiciones de Nápoles, y otros acreedores bilaterales y comerciales le brindarían un tratamiento similar. Si los resultados en el punto de culminación son peores de lo previsto, el país podría recibir respaldo financiero adicional en el marco de la iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME para que pueda encontrar solución al problema de la deuda insostenible.

Segunda etapa

El Club de París sobrepasa las condiciones de Nápoles para ofrecer una reducción más favorable de la deuda de hasta el 8% de valor neto actualizado.
Otros acreedores bilaterales y comerciales otorgan al país un tratamiento por lo menos similar.
Los donantes y las instituciones multilaterales ofrecen un mayor respaldo adoptando medidas transitorias.
El país establece un segundo historial de los resultados satisfactorios en el marco de programas respaldados por el FMI y el Banco Mundial.

Punto de culminación

Todos los acreedores actúan en forma coordinada para brindar suficiente asistencia y reducir así la deuda del país a un nivel viable.
El Club de París otorga una reducción aún mayor del saldo de la deuda reprogramable, que puede llegar al 80% del valor neto actualizado.
Otros acreedores bilaterales y comerciales otorgan al país un tratamiento por lo menos similar con respecto al saldo de la deuda.
Las instituciones multilaterales adoptan las medidas necesarias para reducir el valor neto actualizado de sus títulos de deuda, teniendo en cuenta la asistencia brindada por los acreedores no multilaterales y su condición de acreedor privilegiado.

Cuadro 4.1. Iniciativa para los Países Pobres muy Endeudados (PPME).-

País (Clasificación según los puntos de decisión previstos dentro de cada grupo)	Punto de decisión	Punto de culminación	Meta para la razón VNA de la deuda/ exportaciones (Porcentaje)	Asistencia en el punto de culminación (Millones de dólares de EE.UU., valor actualizado en el punto de culminación)			Reducción porcentual en VNA ²	Alivio total estimado del servicio de la deuda en valores nominales (Millones de US\$)	Seguridades satisfactorias de otros acreedores		
				Total	Bilateral	Multilateral				FMI	Banco Mundial
Alcanzado el punto de culminación											
Uganda	IV-97	IV-98	202	347	73	274	69	160	20	650	Recibidas
Alcanzado el punto de decisión y asistencia comprometida por el FMI y el Banco Mundial											
Burkina Faso	IX-97	IV-2000	205	115	21	94	10	44	14	200	Pendientes de obtención
Bolivia	IX-97	IX-98	225	448	157	291	29	54	13	600	Pendientes de obtención
Guyana	XII-97	XII-98	107 ³	253	91	161	35	27	25	500	Pendientes de obtención
Côte d'Ivoire	III-98	III-2001	141 ³	345	163	182	23	91	6 ⁴	800	Pendientes de obtención
Mozambique	IV-98	VI-99	200	1.442	877	565	105	324	57	2.900	Pendientes de obtención
Asistencia total brindada o comprometida	...	...	...	2.950	1.382	1.567	271 ⁵	700	...	5.650	...
Publicación de la documentación preliminar: objetivos basados en opinión mayoritaria en las deliberaciones preliminares de los Directores del Banco Mundial y del FMI; asistencia basada en documentación pre- liminar y susceptible de cambio											
Mali	Med-98	XII-99	200	196	63	133	20	65	...	...	...
Guinea-Bissau	98:IIII	Med-2001	200	300	148	153	8	73	...	...	...
Deuda considerada viable:											
Benin	VII-97	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Senegal	IV-98	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Fuentes: Decisiones de los Directores del FMI y del Banco Mundial, documento sobre puntos de culminación, documentación final PPME, documentación preliminar PPME y cálculos realizados por el personal. Otros países que podrían alcanzar el punto de decisión dentro del próximo año son: Chad, Guinea, Mauritania, Senegal, Togo y, posiblemente, Etiopía y Vietnam. No se prevé que todos necesiten asistencia en el marco de la Iniciativa para los PPME.

²En porcentaje del valor neto actualizado (VNA) de la deuda en el punto de culminación, una vez utilizados plenamente todos los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda.

³Habilitado en función de los criterios fiscales y de apertura; la meta para la razón VNA de la deuda/exportaciones se ha elegido de modo de alcanzar una meta para la razón VNA de la deuda/ingreso del 280%.

⁴La deuda no reprogramable frente a acreedores bilaterales oficiales ajenos al Club de París y frente al Club de Londres, que ya había sido objeto de reestructuración en condiciones muy concesionarias se excluye del VNA de la deuda en el punto de culminación para calcular esta razón.

⁵Equivalente a DEG 200 millones.

En el caso de operaciones de reducción de la deuda y de su servicio, el financiamiento del SRAE debe tener una función subsidiaria, o de “última instancia”, es decir que sólo se lo usará si no hay otras opciones. Con respecto a la distribución de las cargas, no se deben aplicar reglas estrictas, sino analizar cada caso y considerar tanto las posibilidades de obtener contribuciones bilaterales como el uso de los propios recursos del país.

Al considerar la posibilidad de que una operación de reducción de la deuda y de su servicio se concrete en un momento en que no esté bien sincronizada con el desembolso de los recursos del SRAE,¹⁸ se prevé financiar en parte una de estas operaciones. Esto se dará sólo cuando el desembolso correspondiente a esta operación no pueda integrarse en los desembolsos semestrales normales.

Evaluación Interna del SRAE.-

El Directorio evaluó la experiencia de 36 países que habían utilizado el financiamiento del SAE y del SRAE para respaldar 68 programas multianuales durante los años 1986 – 95.¹⁹ Esta evaluación interna se complementó con otra externa que el Directorio consideró en marzo de 1998.

Las principales recomendaciones de la evaluación interna de SRAE, en cuanto a diseño de futuros programas, fueron las siguientes:

Intensificar y reorientar el ajuste fiscal basándolo en recortes duraderos del gasto presupuestario, obtenidos en particular con la reforma de la administración pública y la reducción de apoyo prestado a las empresas pública, protegiendo al mismo tiempo en gasto el salud y educación que tiene efectos en positivos en el crecimiento.

Actuar con mayor decisión para reducir la inflación a niveles de un solo dígito mediante la utilización de anclas monetarias o cambiarias cuando corresponda.

¹⁸ La mayor parte de los directores se inclinaron por la opción de incorporar en el instrumento de creación de la cuenta fiduciaria del SRAE una cláusula relativa a los desembolsos especiales.

¹⁹ Publicado con el título de: *The ESAF at Ten Years: Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries*, Occasional Paper 156 (FMI, 1997).

Realizar un esfuerzo concertado para aprobar las reformas denominadas de segunda generación, en especial, una mayor liberación del comercio, la reforma de las empresas públicas, la reestructuración bancaria y el afianzamiento de los derechos de propiedad. Adoptar medidas encaminadas a evitar desviaciones de las políticas y alentar una ejecución más sostenida de éstas, recurriendo, en algunos casos, a un seguimiento más intenso de los programas, utilizando más los planes de contingencia en el diseño de los mismos e intensificando las actividades de asistencia técnica para fortalecer la capacidad institucional.

Al analizar la evaluación interna, los directores convinieron en que muchos de los países que habían emprendido programas de reforma y ajuste con el apoyo del SAE y el SRAE, han logrado economías considerablemente más sólidas y orientadas al mercado que las que tenían hace diez años. Se han reducido los desequilibrios fiscales y las políticas macroeconómicas han permitido eliminar la inflación alta en casi todos los casos. La liberación y las reformas estructurales se han consolidado y, en algunos casos, han cobrado nuevo impulso en los últimos años. Además, han aumentado el crecimiento económico y los niveles de vida y, en muchos países, se observan progresos hacia el logro de viabilidad externa.

Al mismo tiempo otros países no han alcanzado su pleno potencial, pese a haber aplicado en muchos casos varios programas respaldados por el SRAE. En muchos de estos países con programas respaldados por el SRAE, el aumento del PIB per cápita sigue siendo inferior al promedio de los países en desarrollo, los indicadores de apertura continúan siendo relativamente débiles y, en varios casos, la inflación no ha descendido a niveles aceptables y sostenibles. Además, en varios países la carga que impone el servicio de la deuda sigue siendo excesivamente pesada.

Los directores señalaron que este desempeño poco satisfactorio obedecía principalmente a las deficiencias que se observan en una serie de áreas, tanto macroeconómicas como estructurales. En general no se ha logrado avanzar decididamente en la reforma de la administración pública ni aminorar la carga directa e indirecta que imponen las empresas públicas sobre el presupuesto del Estado y ello ha contribuido al

incumplimiento de las metas fiscales. La falta de determinación en la reforma de los sistemas de administración tributaria y bancarios de los países, no ha permitido corregir ciertas deficiencias fundamentales de su funcionamiento.

También persisten obstáculos importantes para la integración en la economía internacional, mientras que el sector privado no se ha desarrollado suficientemente debido a problemas de mala gestión de gobierno, a un exceso de reglamentación y a la falta de definición de los derechos de propiedad para hacerlos cumplir. Es muy importante fortalecer la competencia de las instituciones, reconociendo al mismo tiempo que esta tarea no es fácil.

Los directores llegaron a la conclusión de que, en el futuro, en los programas apoyados por el SRAE se deben tratar de superar las deficiencias que persisten en estas esferas cruciales.

Diseño de las políticas y de los programas.- Los directores opinaron que los objetivos internacionales del SRAE –lograr el crecimiento y la viabilidad externa-²⁰ exigen la aplicación coherente de estrategias más audaces, centradas en un ajuste fiscal más decidido, para lograr un aumento significativo del ahorro nacional, en un marco temporal realista.

Hay que tratar de reformar la estructura y la administración de los sistemas tributarios – incluida una mayor dependencia de los impuestos basados en el consumo y una reducción de los impuestos sobre el comercio exterior- con el fin de aumentar el ingreso y asentar los impuestos sobre una base permanente más sólida y racional.

Es menester seguir integrando las redes de protección social en los programas respaldados por el SRAE a fin de proteger a grupos vulnerables contra los efectos adversos de las reformas. Se debe dar prioridad al gasto en sectores sociales, como salud y educación, tanto durante la planificación como durante la ejecución de los presupuestos

²⁰ La mayor parte de los directores destacó la importancia de lograr una mejor coordinación y una colaboración más eficaz con el Banco Mundial, por tal motivo se pidió a la gerencia y a los funcionarios que formulen propuestas concretas a tal efecto.

estatales. Además, los países deben aumentar la transparencia de las cuentas fiscales, sobre todo para incluir las operaciones extra presupuestarias.

Para alcanzar las metas de inflación deseadas muchas veces no basta con limitar la expansión del crédito interno, también es necesario analizar cuidadosamente, y caso por caso las causas que originan una inflación persistente, más aún en los programas futuros debe asignarse un mayor peso a las políticas encaminadas a reducir en forma duradera la inflación a niveles no superiores a un dígito en el período de 3 años de vigencia del acuerdo.

Los directores opinaron que es importante incorporar a los programas respaldados por el SRAE medidas estructurales para estimular la inversión privada y la capacidad empresarial. Entre esas medidas figuran: una mayor liberación de la inversión y del comercio exterior, la reforma de las empresas públicas, la creación de un sistema bancario sólido y medidas para reforzar los derechos de propiedad.²¹

Es menester redoblar esfuerzos para que las empresas que siguen perteneciendo al sector público cumplan con las limitaciones presupuestarias, lo que únicamente se conseguirá si se cuenta con información suficiente sobre su situación financiera. Se observó que la persistencia de los problemas financieros de estas empresas sigue perjudicando a las carteras de los bancos, aumentando la dificultad y el costo de sus programas de reestructuración.

Es necesario contar desde el principio de los programas con información más completa sobre la situación financiera del sistema bancario de los países y de los costos fiscales que entrañará su estructuración, no sólo para facilitar la reforma sino también para proteger los recursos del FMI, en especial cuando la solvencia del sistema financiero de un país plantea dudas.

²¹ A juicio de los directores, la responsabilidad de ayudar a los países a formular políticas en la mayoría de estas esferas debe seguir siendo prioridad del Banco Mundial.

Viabilidad de los programas.-

Es conveniente adoptar un enfoque más dinámico y coordinado con respecto a la prestación de asistencia técnica si se cuenta con el pleno apoyo de las autoridades nacionales. Dado que los países con programas del SRAE son vulnerables a las conmociones externas, los directores se manifestaron partidarios de adoptar planes de contingencia más coherentes y un seguimiento más riguroso de los programas cuando se considere que facilitan la aplicación de medidas de política.

El historial sugiere que muchas de las discontinuidades o deficiencias en la implementación de las políticas económicas guardan relación con factores políticos. Por tanto es necesario que los programas contemplen un ritmo de ajuste y reforma más lento que en el pasado. Además hay que contar con una mayor selectividad en la aprobación de los acuerdos y asignar una mayor importancia al historial de medidas adoptadas por los países miembros y a la voluntad del gobierno para forjar un consenso político en pos del cambio, tratando de alcanzar con decisión los objetivos del programa respaldado por el SRAE.

Evaluación Externa del SRAE.-

En el segundo trimestre de 1997 un grupo de expertos externos²² inició las tareas para evaluar en forma independiente los programas respaldados por el SAE y SRAE.²³ Es la primera vez que el Directorio Ejecutivo ha encomendado una evaluación externa de ciertos aspectos de la labor del FMI.

El grupo de expertos optó por el análisis de casos prácticos para examinar las políticas sociales y la composición del gasto público, la evolución de la situación externa de los países, y los determinantes e influencia de los distintos grados de identificación del país con los programas respaldados por el SRAE.

²² El grupo integrado por el Dr. Kwesi Botchwey, del Instituto de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard y ex Ministro de Hacienda de Ghana; y los profesores Raul Collier de la Universidad de Oxford; Jan Willem Gunning de la Universidad Libre de Amsterdam y Koi Hamado de la Universidad de Yale.

²³ Publicado con el título *de External Evaluation of the ESAF* (1998), y puede consultarse en el sitio del FMI en Internet (<http://www.imf.org>).

A saber de los expertos, el SRAE es un valioso instrumento para prestar asistencia a los países de bajos ingresos, y que hay posibilidades de mejorar la labor que cumple el FMI en lo que respecta a la utilización de este instrumento.

El informe ofrece una perspectiva distinta, brinda la oportunidad de ampliar el debate y fomentar una mejor comprensión de la labor del FMI.

Conclusiones más importantes de la evaluación externa del SRAE.

En el informe de la evaluación externa, el grupo de expertos formuló las siguientes recomendaciones:

Impacto Social:

El FMI debe pedir que el Banco Mundial realice una evaluación previa de los efectos que probablemente tendrán los programas respaldados por el SRAE, en el ingreso de los sectores pobres y del valor real proyectado de los servicios sociales que se prestan. Esta evaluación se tomaría en consideración en la etapa de diseño del programa y habría que actualizarlo durante la ejecución.

En el diseño de los programas, el FMI debe analizar explícitamente las ventajas y desventajas a corto y largo plazo; en el análisis se examinarían cuestiones de secuencia, la concentración de las medidas en las etapas iniciales de la reforma estructural, y los costos que, en materia de eficiencia, entrañan las medidas relacionadas con el ingreso.

La colaboración entre el FMI y el Banco Mundial en temas de política fiscal debe intensificarse de modo de analizar conjuntamente y abordar los aspectos en los que superponen las inquietudes macroeconómicas del primero y los a aspectos macroeconómicos que interesan al segundo.

El SRAE debe cumplir un nuevo papel en la etapa siguiente a la estabilización, ayudando a los gobiernos que han emprendido reformas a establecer un buen historial y

permitiendo al FMI desempeñar una función en países que actualmente no utilizan este servicio pero que podrían estar en situación de hacerlo.

Viabilidad externa:

Los fondos del SRAE deben usarse para respaldar el presupuesto, más que otorgarse a los bancos centrales.

Debe darse igual o más peso a los indicadores que relacionan el total de la deuda y su servicio con el PIB que a los indicadores tradicionales basados en las exportaciones, porque estos últimos son excesivamente sensibles a la apertura de la economía.

Identificación con los programas y aspectos de buen gobierno:

Los países son los primeros responsables de los programas de reforma económica y por lo tanto, deben tratar de crear y afianzar un consenso en torno a un programa que permita lograr un crecimiento sostenible. El FMI debería procurar que el proceso de negociación y el régimen de condicionalidad potencien la identificación del país con el programa.

Concretamente, el FMI debe velar por que haya una mayor flexibilidad en el marco de negociación (por ejemplo: formular distintas trayectorias para los programas a través de la negociación dejando que el país, con asesoramiento de los funcionarios de la institución, decida lo que más le convenga conforme a las circunstancias); crear mecanismos sistemáticos que permitan apoyar programas ya iniciados por el país; dar más atribuciones a los representantes residentes en los países con programas del SRAE, entablar un diálogo regular pero extraoficial sobre política económica con figuras destacadas de la política nacional, y buscar formas de mejorar la imagen del FMI.

Los países deben crear equipos de gestión económica, integrados por representantes de los ministerios responsables de la economía y los sectores sociales y líderes políticos, para supervisar el proceso de reforma y celebrar conferencias de ámbito

nacional en las que se puedan debatir abiertamente las alternativas, las ventajas y las desventajas de los programas.

Repercusiones para las políticas sociales.- Es necesario analizar con mayor detalle la secuencia en que deben realizarse las reformas fiscales y otras de índole estructural a fin de reducir al mínimo los efectos sociales adversos. Todo ello ayudará a las autoridades a lograr el consenso interno en favor de reformas importantes pero difíciles. Los directores observaron que el FMI ya procura advertir a los países que hay que proteger a los pobres de los efectos de las medidas de ajuste y mantener el gasto social en la etapa de saneamiento de las finanzas públicas.²⁴

También convinieron en que sigan estudiando los efectos de las medidas de ajuste en esos grupos, en el marco de los exámenes ordinarios de los programas SRAE.

Cuestiones fiscales y viabilidad externa.- El desglose de los déficit debe realizarse con transparencia y claridad y, en general, los directores se mostraron satisfechos con la forma en que los funcionarios del FMI presentan la situación de las finanzas públicas.²⁵ Para evaluar el avance hacia el logro de la viabilidad externa es necesario contar con una amplia gama de indicadores y los directores señalaron que seguían prefiriendo los tradicionales basadas en las exportaciones.

En cuanto a otros aspectos externos, los directores no compartieron la opinión del grupo de expertos de que el SRAE suponga un gravamen para las exportaciones, porque en el marco de este servicio, la mayoría de los fondos de desembolsos a los bancos centrales. Coincidieron con el personal en que los efectos macroeconómicos de los desembolsos del SRAE no dependen de quien sea el receptor inicial de los recursos.

Identificación de los países con los programas.- Los directores convinieron en que es obligación primera y principal de los gobiernos nacionales asegurar una elaboración

²⁴ Los directores han manifestado su satisfacción por las propuestas presentadas por el grupo de expertos en el sentido de aprovechar más los conocimientos y los datos del Banco Mundial.

²⁵ Además los directores convinieron en que, para alcanzar objetivos de corto plazo en materia de ingreso, hay que tener en cuenta las importantes repercusiones que, a largo plazo, tiene el sistema tributario en la eficiencia económica.

transparente de las políticas económicas y promover un amplio debate público sobre estos asuntos.

Se considera que los equipos económicos tienen una función importante que cumplir en la supervisión de los programas de reforma. Así mismo reconocieron la importancia de lograr el equilibrio entre la identificación con el programa y la solidez del mismo. Los directores también convinieron en que el FMI ha de otorgar el apoyo del SRAE con mayor cautela cuando esté en tela de juicio la determinación de las autoridades de llevar a cabo la reforma.

Flexibilidad de los programas del FMI.- En cuanto a la supuesta inflexibilidad de los funcionarios del FMI muchos directores opinaron que tal vez el grupo de expertos haya transmitido inadvertidamente un mensaje poco coherente. Los expertos criticaron la supuesta falta de flexibilidad pero observaron que el hecho de que no se hayan concentrado al principio de los programas, las reformas estructurales con largos períodos de gestación pueden muy bien ser el problema más grave que presenta el diseño actual del ajuste estructural. Con frecuencia, ello se ha debido, precisamente, a la disposición del FMI de tomar en consideración la resistencia de los gobiernos ante reformas específicas.²⁶

Las ventajas y desventajas y la secuencia de las reformas seguirán siendo el centro de atención en las deliberaciones que en el futuro celebre el Directorio sobre los programas respaldados por el SRAE.

Los directores también opinaron que, en varios casos, los problemas aparentemente de secuencia eran en realidad problemas de falta de ejecución de las medidas convenidas.

Mayor comprensión por parte del público.- Es importante que el público entienda mayor la labor del FMI en los países que reciben ayuda del SRAE, y esto se podrá

²⁶ Encontrar el equilibrio adecuado entre la flexibilidad en las negociaciones y la limitación del respaldo sólo a los programas que aborden satisfactoriamente los problemas económicos es un asunto delicado

lograr si, entre otras cosas, los gobiernos explican públicamente los objetivos y los beneficios de los programas de reforma económica.

Presencia continuada del FMI.- Los directores manifestaron que, en muchos casos, el FMI debe seguir prestando una intensa atención a los países habilitados para el SRAE, una vez que se ha logrado la estabilización macroeconómica inicial. Sin embargo, en estas economías las tasas de inversión son bajas y no bastan para mantener tales tasas de crecimiento a plazo más largo; por ende, es necesario atraer montos significativos de capital externo para complementar las tasas de ahorro interno que aumentan con lentitud. Concretamente, la falta de un acuerdo previo con respecto a un marco para las políticas puede traducirse en dificultades para toda evaluación o desembolso posteriores de los recursos del SRAE, ya que el FMI debe evitar los juicios arbitrarios y el trato desigual a los países miembros.

El 13 de mayo de 1998, poco después de que el Directorio considerase el informe, el FMI dio a conocer al público, tanto el informe, como otros documentos en el curso de una conferencia.

En su reunión de abril de 1998, el Comité Provisional expresó su agradecimiento al grupo de expertos que realizó la evaluación externa del SRAE, por su labor manifestó su agradecimiento.

Tanto la evaluación interna como en la externa fortalece la capacidad del FMI para fomentar el crecimiento sostenido y la viabilidad externa en los países pobres.

Capítulo 5

Conclusiones

y Recomendaciones

CONCLUSIONES :

El Fondo Monetario Internacional (FMI), dentro del marco de inestabilidad del Ecuador, tiene una gran influencia en el rumbo de las políticas económicas y sus resultados, que están a la vista, han afectado la economía y finanzas del país, acentuando las diferencias económicas y sociales en el país. Esto se ha evidenciado, a raíz de ciertas recomendaciones del FMI adoptadas por los gobiernos, que han originado disturbios internos, grandes protestas populares y permanentes rechazos que han puesto en peligro la estabilidad de las democracias. Las políticas restrictivas, promovidas por este organismo internacional de crédito continúan afectando la economía nacional.

El Fondo Monetario Internacional (FMI), ha demostrado su posición y exigencias fiscalistas, previo al otorgamiento de los créditos destinados a cubrir problemas externos de balanza de pagos. Las recetas del Fondo Monetario Internacional, tales como el incremento en las tarifas de los servicios básicos, gasolina, gas, etc., conjuntamente con el aumento de las tasas impositivas, tasas de interés, han contribuido a aumentar la inflación, afectando de esta manera el poder adquisitivo de los ecuatorianos y encareciendo los créditos para el sector privado. Hay que indicar, además, que tampoco se ha conseguido un crecimiento de la economía, ni se ha logrado aún el fortalecimiento del sector financiero.

A lo largo de varios años de acuerdos con el FMI, la concepción de este organismo en lo que se refiere a las políticas recomendadas, no ha podido reducir la inflación a mediano plazo. Por el contrario, en el proceso de ajuste se ha ido generando una mayor recesión con un mercado deterioro social. Los signos de estos resultados están reflejados en un mayor desempleo e inestabilidad. Las reformas estructurales que el país necesita aún no están instrumentadas.

Hay que indicar además, que el hecho de que los programas de ajuste implantados a instancias del FMI hayan resultado infructuosos, se ha debido también a la falta de continuidad en el manejo de la macroeconomía del país, ya sea por razones políticas,

sociales, lo que ha obstaculizado la obtención de resultados positivos. En el ámbito interno la mayor parte de los recursos financieros destinados a los diferentes programas no han sido respetados originando, por tanto, que el costo social no se redima en los años siguientes.

Cabe indicar, que el Fondo Monetario Internacional (FMI) es un organismo que sin duda abre las puertas a financiamientos externos importantes provenientes de otros organismos internacionales. Sin embargo, estos créditos se encuentran sujetos a la decisión del FMI de apoyar el programa económico que presenten los países miembros para acceder a estos recursos financieros, para lo cual se imponen una serie de condicionamientos que deben cumplir los países. Es así, que el cumplimiento del país con las exigencias del Fondo Monetario Internacional, constituye un aval muy fuerte para la llegada de ayuda económica de otros organismos internacionales.

El modelo neoliberal que sigue el FMI está en crisis en nuestro país por la presencia de monopolios y oligopolios, y se deben buscar alternativas.

Los ajustes fondomonetaristas son severos para la realidad económica de nuestro país, encontrándose que a los pocos meses, el Ecuador ha debido abandonar esos ajustes, recayendo su economía por la falta de una programación.

Se observa que el Ecuador ha firmado más de una carta de intención con este organismo de crédito a lo largo de estos últimos años, y no ha conseguido la estabilización de su economía y lo único que se ha logrado es la radicalización de su pobreza. Se observa de esta forma, que a lo largo de varias negociaciones con el FMI, el país se ha visto impedido de cumplir la totalidad de los acuerdos interrumpiéndose de esta forma la llegada de los tramos siguientes de los créditos acordados inicialmente.

RECOMENDACIONES:

Ecuador debe poner énfasis en la aplicación de las medidas estructurales que necesita el país. Se requiere, pues, de un Plan Global que permita, además, estimular la productividad y competitividad en nuestro país, creando un ambiente económico ideal para generar la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros.

Las reformas estructurales deben estar dirigidas a sectores claves de la economía; agrícola, agroindustrial, etc., que merecen atención, por las divisas y empleo que generan. Existen otras alternativas para la reactivación económica nacional, y no sólo las que propone el FMI. Hay indicadores macroeconómicos y financieros que se deben equilibrar, pero a través de otras vías de solución, y no exclusivamente con la aplicación de las medidas sugeridas por ese organismo.

Para que las reformas estructurales puedan instrumentarse se necesita lograr la estabilidad en la administración pública para que el manejo macroeconómico mantenga la continuidad necesaria, con el fin de lograr las metas y objetivos del país: estabilidad, crecimiento y empleo.

Se debe prestar especial atención al sector financiero con el objetivo de lograr su fortalecimiento, ya que un sistema bancario fuerte constituye un factor importante para una economía sólida. Fomentar la capitalización del sector bancario con recursos provenientes de los propios accionistas privados, para que de esta manera se reduzca la dependencia de fondos del gobierno o de instituciones internacionales de crédito.

Incrementar el control y supervisión de las entidades financieras, para evitar prácticas crediticias deficientes, préstamos vinculados, concentración de préstamos, etc. Coordinar las actividades de la AGD, Superintendencia de Bancos, Banco Central, Junta Bancaria, para obtener un sistema de supervisión eficiente que puede

detectar cualquier irregularidad y evitar que se extienda y se produzca una verdadera crisis financiera. Pero, además, de eficientes instituciones de control, se requiere de un marco legal, regulatorio transparente que genere confianza.

Finalmente, se requiere la implementación de un modelo económico, ajustado a nuestras condiciones de mercado, con regulaciones que no atenten los derechos de los sectores productivos, pero que sí defiendan los derechos de los consumidores.

Anexos

Anexos y

Referencias

bibliograficas

ANEXO I

Carta de Intención (4 de abril del 2000).-

4 de abril, 2000

Sr. Stanley Fischer

Director Gerente Encargado

Fondo Monetario Internacional

Washington, D.C. 20431

Estimado Sr. Fischer:

1. En el memorando de políticas adjunto se describen las medidas y objetivos económicos del Gobierno del Ecuador para el 2000, con base en los cuales, el Gobierno solicita al FMI un acuerdo de derecho de giro de 12 meses de duración por un monto equivalente a DEG 226.75 millones (aproximadamente US\$300 millones). El Gobierno considera que estas medidas estabilizarán la difícil situación económica actual, abordarán urgentes necesidades sociales, restablecerán la solidez del sistema bancario, sentarán las bases para una recuperación sostenida del producto y el empleo y situarán la inflación en una tendencia firme a la baja.

2. Durante el periodo de vigencia del acuerdo, las autoridades ecuatorianas mantendrán estrechas relaciones con el FMI y celebrarán consultas sobre la adopción de las medidas de política que puedan requerirse. El programa contiene cuatro revisiones durante el año 2000 y se completarán en junio, agosto, octubre y diciembre, respectivamente y una revisión en 2001 a ser completada en febrero.

/f/ /f/

Jorge Guzmán Modesto Correa

Ministerio de Finanzas y Crédito Público Presidente del Directorio del

Banco Central del Ecuador

PARTE I

MEMORANDO DE POLÍTICA ECONÓMICA

DEL GOBIERNO DEL ECUADOR PARA 2000

I. Antecedentes

1. Cuando el Gobierno del Presidente Noboa asumió sus funciones el 22 de enero de 2000, heredó una situación económica desesperada. Los choques externos ocurridos en 1997-99 (el fenómeno climático de El Niño, la marcada caída de los precios internacionales del petróleo y la turbulenta situación financiera internacional) combinados con la debilidad de las políticas aplicadas, generaron una fuerte contracción del producto real; un incremento del desempleo; una aceleración de la inflación; un voluminoso déficit fiscal y crecientes atrasos en los pagos del sector público; y un sistema bancario en profunda crisis.

2. Con el fin de restablecer la confianza en la gestión económica, detener la contracción de la actividad económica y sentar las bases de un renovado crecimiento, el nuevo Gobierno está llevando a cabo un ambicioso programa de reforma económica. La base jurídica de muchas de las reformas es la *Ley*

fundamental para la transformación económica del Ecuador aprobada por el Congreso el 1 de marzo de 2000. Esta legislación sienta las bases para la dolarización oficial de la economía anunciada el 9 de enero de 2000, un mercado laboral más flexible, el fortalecimiento del marco para enfrentar los problemas del sector financiero, y debería facilitar una mayor inversión privada extranjera y nacional en sectores claves de la economía. El Gobierno también espera que enviará una fuerte señal positiva a la comunidad oficial internacional y a los inversionistas privados, y en consecuencia ayudará a movilizar el apoyo financiero requerido para el proceso de reforma económica y estructural.

II. Evolución reciente

3. Después de haberse estancado en 1998, la economía entró en una profunda recesión en 1999, como consecuencia del rápido desarrollo de una crisis bancaria y la consiguiente contracción crediticia, la disminución de los ingresos reales causada por la depreciación del tipo de cambio real, una voluminosa salida neta de capitales privados y el bajo precio de exportación del petróleo crudo que rigió durante gran parte del año. En 1999, el PIB real se contrajo alrededor de 8%, reflejando la marcada disminución de la inversión y del consumo privado. El desempleo prácticamente se duplicó en doce meses, alcanzando el 16% a diciembre de 1999. La inflación anual en los precios al consumidor se aceleró del 43% a fines de 1998 al 91% en febrero de 2000, y en los precios al productor se incrementó del 35% al 301%. El sucre se depreció casi un 200% en 1999, y un 25% adicional en la primera semana de enero de 2000.

4. Las finanzas públicas han experimentado dificultades desde hace varios años, pero se deterioraron marcadamente en 1998 como consecuencia del desplome de los precios de exportación del petróleo, la disminución de la producción petrolera por la reducción de los gastos de mantenimiento y el mayor gasto, principalmente en materia de salarios. Al mismo tiempo, se vieron afectadas negativamente debido a que algunas empresas privadas de distribución de electricidad no pudieron mantenerse al día en los pagos por la energía suministrada por la empresa estatal de electricidad (INECEL). En septiembre de 1998, en respuesta al aumento del déficit del sector público no financiero (SPNF), el Gobierno eliminó la mayor parte de los subsidios sobre los precios del gas doméstico y de la electricidad (estimados en ese momento en alrededor del 1.5% del PIB), e incrementó los precios del diesel y la gasolina en un 40% y un 12%, respectivamente, indexando sus precios en función del tipo de cambio del dólar de Estados Unidos. Con el fin de proteger a los segmentos más pobres de la población, se fortaleció y se focalizó más eficientemente la red de protección social. El Gobierno aumentó en alrededor de un 12% el salario mínimo, e introdujo un subsidio en efectivo --el bono solidario-- en beneficio de 1,3 millones de hogares más pobres. A pesar de las medidas de ingresos adoptadas, el déficit consolidado del sector público pasó del 2.5% del PIB en 1997 al 5.9% del PIB en 1998.

5. En 1999 se hicieron varios esfuerzos para reducir el déficit del sector público. En febrero, la sobre tasa arancelaria temporal sobre importaciones de 2-5 puntos porcentuales, que había caducado en diciembre de 1998, se reintrodujo con sobre tasas de hasta 10 puntos porcentuales. En marzo, el precio interno de los combustibles volvió a incrementarse entre 23% y 27%. En abril, el Congreso aprobó un conjunto de medidas fiscales que incluían el restablecimiento del impuesto a la renta que se había suspendido el 1 de enero de 1999, la ampliación de la base del impuesto al valor agregado, la eliminación de algunas exenciones en los aranceles de importación, un impuesto sobre los vehículos de lujo, un impuesto sobre el patrimonio neto de las empresas, a aplicarse por una sola vez, y el otorgamiento de atribuciones adicionales a la administración de rentas internas para exigir el cumplimiento de las leyes impositivas.

6. Con el fin de fortalecer aún más la red de protección social, en abril de 1999 se incrementó en 50% el beneficio en efectivo del bono solidario, y en mayo se eximió a sus beneficiarios de los cargos por servicios de salud recientemente introducidos. Las medidas estuvieron reforzadas por un estricto control sobre los gastos, particularmente del gasto en salarios, y se vieron afectadas favorablemente, en la segunda mitad del año, por el efecto positivo que sobre los ingresos generaron los mayores precios internacionales del petróleo. Sin embargo, después del aumento de los desórdenes sociales, en julio y hasta junio de 2000, el Gobierno congeló el precio de refinación de la gasolina al nivel fijado en marzo de 1999, y extendió hasta la misma fecha el congelamiento del precio del gas de uso doméstico. En el contexto del aumento de los precios internacionales del petróleo, la mayor inflación y la depreciación del sucre, generaron importantes subsidios en el precio interno de los combustibles. Adicionalmente, se incrementaron significativamente los pagos por concepto de intereses, reflejando el impacto de la depreciación del tipo de cambio (la mayor parte de la deuda pública está denominada en dólares

estadounidenses) y el costo de los bonos públicos emitidos en relación con la crisis bancaria (véase más adelante). También se experimentaron pérdidas cuasifiscales, en las operaciones de política monetaria, por un 1,2% del PIB. Como resultado, si bien el SPNF se redujo ligeramente y se registró un superávit primario de alrededor del 4% del PIB, el déficit del sector público consolidado volvió a incrementarse al 7,2% del PIB.

7. En octubre de 1999, el Gobierno presentó al Congreso un paquete de medidas tributarias que tenía por objeto reducir el déficit fiscal consolidado a alrededor del 2.5% del PIB en 2000. Sin embargo, el conjunto de medidas que finalmente se aprobó no cumplió con lo propuesto con el Gobierno. Los aumentos de 2 puntos porcentuales en el impuesto al valor agregado (que se incrementó al 12%) y de 10 puntos porcentuales en la tasa marginal máxima del impuesto a la renta de las personas naturales y a las utilidades de las empresas (que se incrementó al 25%), se vieron contrarrestados en gran medida por la reducción del impuesto a las transacciones financieras, que pasó del 1,0% al 0,8%, convirtiéndolo en adelante del impuesto a la renta de las personas, y por la eliminación de los impuestos sobre los vehículos de lujo y el patrimonio neto de las empresas. Además, para fortalecer el control de los gastos, el Gobierno había propuesto una reducción sustancial en las preasignaciones de los ingresos tributarios. Sin embargo, el Congreso asignó a las municipalidades el ingreso proveniente del aumento del impuesto al valor agregado y destinó a gastos en infraestructura alrededor del 40% del ingreso proveniente del impuesto a las transacciones financieras.

8. La deuda pública total se incrementó sustancialmente del 64% del PIB en 1997 al 118% del PIB en 1999, reflejando la combinación de la debilidad de las finanzas públicas que dio lugar a un endeudamiento neto en gran escala, la emisión de bonos del sector público para respaldar al sistema bancario, los efectos de la contracción económica y la importante depreciación del tipo de cambio real ocurrida en 1998-99. En agosto de 1999, el Gobierno suspendió temporalmente los pagos del servicio de la deuda de bonos Brady y eurobonos en espera de que una resolución ordenada de las negociaciones con los acreedores privados externos permitiría lograr una posición más sostenible en materia de deuda y servicio de la deuda, consistente con la viabilidad externa a mediano plazo. Además se reestructuraron alrededor de US\$500 millones en bonos públicos internos a corto plazo, extendiendo los vencimientos a una menor tasa de interés.

9. El deterioro de la situación económica acentuó los problemas del sistema bancario derivados de la práctica de otorgar crédito a prestatarios vinculados con los bancos, del crecimiento del crédito en moneda extranjera otorgado a prestatarios que no generan ingresos en divisas, y de la falta de rigurosidad en la supervisión, particularmente de las operaciones extraterritoriales. El 1 de enero de 1999 se introdujo un impuesto del 1% sobre las transacciones financieras, que agravó las dificultades de los bancos al estimular una sustancial desintermediación financiera. En diciembre de 1998 el Gobierno creó la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) con el amplio mandato de reestructurar el sistema bancario, y anunció que garantizaría todos los depósitos internos y extraterritoriales y las líneas de crédito del sistema bancario. En abril de 1999 se contrataron empresas auditoras internacionales para realizar auditorías especiales en todos los bancos, con el objeto de distinguir los bancos viables de los no viables. Los resultados de las auditorías se transmitieron a cada banco y a la Junta Directiva de la AGD en junio de 1999; los bancos con patrimonio neto negativo fueron puestos bajo el control de la AGD, y cuatro bancos con capital insuficiente fueron recapitalizados mediante préstamos subordinados otorgados por un banco estatal. Hasta ahora, la AGD ha intervenido o cerrado 14 instituciones financieras (entre ellas los dos bancos más grandes) que representan alrededor del 65% de los activos internos del sistema, y los propietarios han perdido su capital.

10. Una corrida bancaria hizo que se decretara un feriado bancario del 8 al 12 de marzo de 1999, y se congelaran los depósitos de ahorro y a la vista por seis meses y los depósitos a plazo por un año. En agosto, el Gobierno comenzó a liberalizar US\$465 millones de depósitos a la vista y de ahorro; para enero de 2000 se habían liberalizado todos esos depósitos, parecería que parte sustancial de los depósitos en dólares de Estados Unidos han fugado al exterior. En octubre de 1999, ante el constante deterioro de sus operaciones, la AGD intervino o fusionó con bancos estatales tres de los cuatro bancos que habían sido recapitalizados. Para enero de 2000, la cartera vencida había alcanzado al 43% de la cartera total de préstamos, en comparación con el 9% a fines de 1998, y las líneas de crédito externo de los bancos se habían reducido a la mitad, alcanzando a US\$918 millones.

11. La crisis bancaria minó la política monetaria en 1998-99. El gobierno ha emitido US\$1.400 millones en bonos para que la AGD recapitalice los bancos en dificultades, pague las garantías de depósitos de los

bancos cerrados, y cubra los retiros de los saldos de los acreedores externos. Se han redescontado o vendido al Banco Central alrededor de US\$1.200 millones. En la medida que el Banco Central no pudo esterilizar la totalidad del incremento de liquidez resultante, el crecimiento anual de la base monetaria se aceleró del 41% a fines de 1998 a alrededor del 136% a fines de 1999. Inicialmente, las inyecciones de liquidez se esterilizaron en gran medida a través de pérdida de reservas internacionales; sin embargo, ante la sostenida presión cambiaria y la disminución de las reservas internacionales, en febrero de 1999 el Banco Central dejó flotar el sucre. Las presiones cambiarias se intensificaron en noviembre de 1999, las tasas de interés interbancarias se incrementaron del 60% a alrededor del 150%, y el Banco Central aumentó el encaje legal sobre los depósitos en sucres. Sin embargo, las presiones cambiarias no disminuyeron hasta que el 9 de enero de 2000 se anunció la intención de dolarizar la economía. Desde entonces, el tipo de cambio se ha mantenido estable, las tasas de interés han decrecido a alrededor del 15-18%, la base monetaria sólo se ha expandido marginalmente y el sistema bancario ha experimentado una afluencia de depósitos.

12. La fuerte contracción de la demanda interna y los mayores precios del petróleo contribuyeron a que la cuenta corriente de la balanza de pagos pasara de un déficit de US\$2.200 millones (11% del PIB) en 1998 a un superávit de aproximadamente US\$840 millones (6,2% del PIB) en 1999. En términos de dólares de Estados Unidos, las importaciones disminuyeron en un 50%, mientras que las exportaciones de petróleo aumentaron en un 47.5%. A pesar de la importante depreciación del tipo de cambio real producida en 1999 (81% en comparación con el dólar de Estados Unidos y 36% en una base efectiva), las exportaciones no petroleras se redujeron un 15%, reflejando la crisis del sector empresarial (en particular la falta de capital de trabajo) y la debilidad de la demanda en otros países de la Comunidad Andina. El voluminoso superávit en cuenta corriente y la disminución de alrededor de US\$ 423 millones en las reservas internacionales netas (que alcanzaron a US\$1.200 millones) ayudaron a financiar una salida de capitales privados de aproximadamente US\$2.600 millones (19% del PIB). Los atrasos en los pagos externos alcanzaron a US\$925 millones a fines de 1999 (de los cuales alrededor del 75% corresponde a acreedores del Club de París).

III. El programa macroeconómico del Gobierno para 2000

13. El marco macroeconómico propuesto para 2000 supone un crecimiento cero del PIB; en la primera parte del año probablemente se produzca cierta contracción adicional, seguida de una modesta recuperación en el segundo semestre (recuadro 1). Esta recuperación estaría generada por un retorno de la confianza y un mayor acceso al capital de trabajo, en la medida que se afiance la reestructuración bancaria y se reconstituyan las líneas de crédito externas de los bancos. Al ajustarse los precios y los salarios relativos como consecuencia de la fuerte depreciación, anterior a la dolarización, es probable que en un principio la inflación de los precios al consumidor sea significativa. La magnitud de esta inflación inicial es incierta, pero la evolución de los primeros dos meses de 2000 indica que probablemente la tasa anual para finales de año no sea inferior al 55-60%. Se proyecta que el superávit de la cuenta corriente externa se reducirá en 2000, reflejando principalmente la fuerte recuperación de las importaciones (entre ellas las destinadas a la construcción del nuevo oleoducto), y una modesta recuperación de la exportaciones derivada de los mayores precios del petróleo y de la mayor competitividad resultante de la depreciación real del sucre. La completa dolarización implicaría la asignación de reservas internacionales por un monto de alrededor de US\$810 millones para respaldar plenamente la base monetaria y los bonos de estabilización del Banco Central en circulación (como lo requeriría la Ley de dolarización). Después de efectuar el ajuste necesario para esta cobertura, y para contribuir al desarrollo de un mecanismo para respaldar la liquidez de los bancos en dificultades, el programa prevé un aumento de US\$160 millones en las reservas internacionales netas de libre disponibilidad del Banco Central, durante el periodo comprendido entre fines de enero y fines de diciembre de 2000.

Recuadro 1. Ecuador: Marco macroeconómico, 2000

Cambios porcentuales	I Semestre	II Semestre	TOTAL
PIB real	-3.3- a -2.7	3.5 a 4.0	0 a 1
Indice de precios consumidor			
Promedio	71 a 76	68 a 73	70 a 75

Fin de periodo	66 a 71	55 a 60	55 a 60
Millones de dólares			
Cuenta corriente	821	-523	298
En porcentaje del PIB			2.7
Cambio en reservas netas de libre disponibilidad	410	49	459

14. El marco macroeconómico está respaldado por una estrategia de reestructuración bancaria que tiene por finalidad restablecer la solvencia de las distintas instituciones financieras y la confianza en el sistema bancario, restaurando así la base de un crecimiento económico sostenido. La estrategia establece el marco jurídico y operativo para la reestructuración bancaria; contempla medidas específicas destinadas a fortalecer la solvencia de los bancos en base a buenas prácticas internacionales; facilita la efectiva reestructuración de la deuda del sector privado; descongela gradualmente los depósitos y formula medidas de apoyo para fortalecer la gestión de liquidez de los bancos; establece medidas específicas para resolver el caso de los bancos cerrados, e incluye medidas destinadas a fortalecer la regulación prudencial, la supervisión y la transparencia.

15. Los criterios de ejecución y las metas indicativas del programa económico respaldado por el Fondo se presentan, por separado, en un memorando técnico.

IV. Política fiscal y red de protección social

16. El programa busca reducir el déficit del sector público no financiero del 6% del PIB en 1999 al 3,9% del PIB en 2000, de manera consistente con un incremento del resultado primario del SPNF del 4,1% del PIB al 6,6% del PIB en el mismo período. El déficit consolidado del sector público se reduciría del 7,2% del PIB en 1999 al 3,2% del PIB en 2000, reflejando el superávit cuasifiscal del Banco Central, resultante principalmente de los ingresos por concepto de intereses de sus importantes tenencias de bonos de la AGD. Este ajuste procuraría equilibrar varias consideraciones: (i) la necesidad de adaptar las finanzas públicas a la realidad de un régimen dolarizado, teniendo en cuenta el posible monto de financiamiento interno y externo del que podrá disponer el sector público; (ii) la necesidad de procurar la viabilidad fiscal a mediano plazo, y (iii) limitar, en la medida de lo posible, la contracción fiscal en una economía en la que la demanda ya es débil.

17. El ajuste fiscal se logrará a través de una combinación de: (i) mayores ingresos petroleros; (ii) una significativa reducción de los subsidios en los precios domésticos de los derivados; (iii) la extensión hasta fines de 2000 de la sobre tasa temporal sobre los aranceles de importación; (iv) la introducción de mejoras en la administración tributaria, y (v) el mantenimiento de un estricto control del gasto, incluido el gasto en remuneraciones. El ajuste tendría por objeto salvaguardar recursos para programas sociales, terminar la reparación de los daños causados por El Niño, y reducir los atrasos en los pagos internos del Gobierno Central.

18. En el programa se supone, en forma conservadora, que los precios internacionales del petróleo alcanzarán un promedio de US\$20 por barril para la mezcla exportada por Ecuador. Se estima que la producción de petróleo se incrementará alrededor de 4% este año (después de contraerse aproximadamente un 1% en 1999), debido en su mayor parte a la mayor capacidad del oleoducto existente (un aumento de 60.000 barriles diarios para fines de 2000, o sea el 18,7%) a partir de marzo de 2000.

19. Los ingresos perdidos como consecuencia del congelamiento del precio de la gasolina, y los costosos subsidios generales para el gas de uso doméstico y los precios de la electricidad (que benefician principalmente a los cuartiles de medianos y altos ingresos de la población y al sector industrial) constituyen importantes obstáculos que dificultan la efectiva puesta en práctica de los programas sociales del Gobierno. Con el fin de generar los recursos fiscales

necesarios, en los próximos dos años los precios de estos productos se llevarán, en términos generales, a sus niveles internacionales. El primer aumento de precios tendrá lugar a fines de junio de 2000, y será del 60% en el caso de los derivados domésticos y del 40% en el caso del gas de uso doméstico (GLP). En octubre de 2000 se aplicará un segundo aumento, que será de 60% en el caso de la gasolina de 92 octanos, de 40% en el caso del GLP, y de 30% en el caso del combustible diesel y la gasolina de 82 octanos. En 2001 se darán otros aumentos, cuyo monto se determinará durante la tercera revisión del programa. Para proteger a los grupos sociales más vulnerables de los efectos nocivos de los aumentos de precios, éstos estarán acompañados de aumentos del 50% en las transferencias en efectivo para los pobres (bono solidario), que se aplicarán gradualmente durante el mismo período a medida que se incrementan los precios.

20. Si bien el Gobierno había contemplado la eliminación de la sobre tasa temporal sobre los aranceles de importación para fines de 1999, los ingresos provenientes de esta medida se necesitarán en 2000 para facilitar la reducción del impuesto a las transacciones financieras (en 0,2 puntos porcentuales al pasar a 0,8 por ciento), y para compensar los ingresos perdidos como consecuencia de la eliminación gradual de los impuestos temporales sobre los vehículos de lujo y los activos de capital, y la enmienda de la legislación tributaria introducida por el Congreso, que convirtió al impuesto a las transacciones financieras en un adelanto del impuesto a la renta de las personas naturales. El Gobierno se propone eliminar la sobre tasa a fines de 2000.

21. Las medidas de ingresos estarán acompañadas de nuevas mejoras en la administración tributaria, entre ellas el fortalecimiento del servicio de rentas internas a través de la contratación de más personal; mayor autonomía financiera; mejor coordinación entre los organismos de recaudación de impuestos y el fortalecimiento de la aplicación de las leyes impositivas en el caso de las empresas públicas y de los grandes contribuyentes.

22. El programa asignará prioridad al gasto público abordando las necesidades de los segmentos más pobres de la población, protegiéndolos de los efectos más perjudiciales del proceso de ajuste y mejorando su capital humano y su capacidad de obtención de ingresos en el mediano plazo. Los elementos clave del programa social del Gobierno incluyen: (i) una mejor focalización del bono solidario, incluso para las personas que viven en zonas alejadas, con transferencias adicionales en efectivo a aquellas familias cuyos hijos muestran una satisfactoria asistencia escolar; (ii) la provisión de apoyo médico y nutricional a niños de corta edad y mujeres embarazadas; y (iii) la creación de un fondo destinado a acelerar el desarrollo económico y social de las comunidades indígenas, con asistencia financiera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Para respaldar nuestros programas sociales, el BID también ha indicado que acelerará los desembolsos de los actuales programas de préstamos concentrados en las familias y las comunidades pobres.

23. La reparación de los daños ocasionados por El Niño podría contribuir a reducir la pobreza, en la medida en que tales proyectos hacen uso intensivo de mano de obra y/o restablecen el acceso a mercados y servicios vitales. Con el fin de acelerar la reparación de los daños, el Gobierno está procurando mejorar la coordinación entre el Ministerio de Obras Públicas y COPEFEN (organismo público encargado de los trabajos de reconstrucción en la zona costera) y simplificar los procedimientos de control para facilitar los desembolsos de préstamos de emergencia de organismos multilaterales.

24. Para ayudar a lograr el necesario ajuste fiscal, en 2000 los aumentos de salarios en el sector público se limitarán al 20% en enero de 2000 para grupos seleccionados, un aumento general del 10% en abril, y aumentos del 20% en julio y octubre, respectivamente, para ciertos grupos. Como resultado, se proyecta que el gasto en remuneraciones del SPNF disminuirá 1,1 puntos porcentuales del PIB en 2000, alcanzando al 6,2% del PIB.

25. En el proceso de descentralización fiscal que está llevándose a cabo, el Gobierno establecerá mecanismos destinados a transferir las responsabilidades de gasto *pari passu* con la transferencia de ingresos del Gobierno Central a las municipalidades, contemplada en la Constitución, y adoptará medidas para fortalecer la capacidad institucional de las autoridades municipales. En consecuencia, los ingresos se transferirán sólo cuando los gobiernos

municipales hayan demostrado su competencia para asumir responsabilidades adicionales de gasto. Para 2000, el Gobierno ha celebrado acuerdos con los gobiernos municipales, en virtud de los cuales las transferencias de ingresos presupuestarios en dicho año se mantendrán a una tasa de 9% de los ingresos totales transferidos en 1999. El 15 de noviembre de 1999, las autoridades emitieron una reglamentación que elimina un posible vacío en la legislación, asegurando que no se realizarán reembolsos de pagos en el marco del impuesto a las transacciones financieras en el caso de los ingresos que estén por debajo de la base imponible del impuesto a la renta de las personas naturales.

26. El presupuesto para 2001, y un paquete integral de medidas tributarias que se someterán al Congreso en septiembre de 2000, tendrán por objeto consolidar el mejoramiento de las finanzas públicas, y lograr una estructura tributaria más eficiente. Las medidas que se presentarán al Congreso incluyen: (i) una significativa reducción en la actual preasignación de ingresos tributarios de alrededor del 60% de los ingresos totales; (ii) un incremento en la tasa y la cobertura del impuesto al valor agregado, y una reducción de la base para la exención del impuesto a la renta de las personas naturales, para facilitar la eliminación de la sobre tasa arancelaria de importación y una reducción adicional en el impuesto a las transacciones financieras; (iii) la eliminación de numerosos impuestos burocráticos, y (iv) la introducción de un impuesto al consumo de derivados a nivel doméstico para facilitar la liberalización del precio interno del petróleo. Esta última medida estaría complementada por la legislación que se someterá al Congreso en 2000 con el objeto de abrir a la competencia la producción, la distribución y la venta al por menor de derivados nacionales.

27. El Gobierno realizará todos los esfuerzos posibles para cobrar las obligaciones atrasadas a las empresas privadas de distribución de electricidad, asegurar que se mantengan al día en los pagos, y recuperar las obligaciones vencidas de las empresas públicas. Durante la vigencia del programa se ajustarán las tarifas eléctricas para reflejar su costo de oportunidad, permitir a las empresas de electricidad mantenerse al día en los pagos a los proveedores, y preparar al sector para una mayor participación del sector privado.

28. El gobierno vigilará estrechamente los planes de inversión de las empresas públicas no financieras y del resto del Gobierno General, y asegurará que las políticas de fijación de precios sean consistentes con el logro de un superávit operativo de las empresas públicas no financieras de alrededor del 1% del PIB en 2000. En vista de la difícil situación macroeconómica y su impacto sobre los ingresos presupuestarios, la evolución fiscal se mantendrá bajo constante supervisión y se reevaluará al efectuarse cada revisión del programa. Si previa la primera revisión, hubieran serias indicaciones de una caída en los ingresos, el Gobierno adoptará las medidas adicionales que se consideren necesarias para asegurar el logro de los objetivos fiscales del programa. Si en la primera mitad de 2000 los ingresos fiscales fueran superiores a lo programado, se destinarán enteramente a reducir el déficit fiscal, dadas las necesidades de financiamiento del programa. Esta estrategia se reevaluará durante la segunda revisión del programa, para examinar la posibilidad de destinar alguna parte de dicho incremento a programas sociales y de infraestructura.

V. Política monetaria y cambiaria

29. La legislación sobre dolarización convierte al dólar de Estados Unidos en la moneda de curso legal y establece que el Banco Central cambiará sucres a la vista a una tasa de 25.000 sucres por dólar. La Ley contempla una emisión limitada de monedas en sucres, que permanecerán en circulación para facilitar las transacciones pequeñas, y requiere que dicha emisión esté en todo momento plenamente respaldada por dólares de Estados Unidos. La Ley establece cuatro cuentas operativas en el Banco Central (recuadro 2), las reservas internacionales de libre disponibilidad respaldarán completamente a los sucres en circulación (cuenta uno), a los depósitos bancarios en el Banco Central y bonos de estabilización del Banco Central denominados en sucres (cuenta dos). El Banco Central podrá operar un mecanismo de reciclaje de liquidez del sistema bancario, financiado en parte por las restantes reservas internacionales disponibles, y por la colocación en el mercado local de bonos del Banco Central denominados en dólares de Estados Unidos (cuenta tres). La última cuenta cubriría todos los restantes activos y pasivos del Banco Central.

30. Al aprobarse la Ley de Transformación Económica, el Banco Central ha cesado la creación de obligaciones denominadas en sucres, y está dispuesto a convertir monedas y billetes en sucres por dólares estadounidenses a la vista; se contempla que la dolarización se completará en su mayor parte en el término de 12 meses.

Recuadro 2. Balance del Banco Central del Ecuador después de la dolarización

Cuenta uno

Reservas internacionales de libre disponibilidad Moneda en circulación

Cuenta dos

Reservas internacionales de libre disponibilidad
 Banco Central Depósitos bancarios Bonos de estabilización en sucres del

Cuenta tres

Resto de las reservas internacionales de libre disponibilidad Bonos del gobierno Acuerdos de recompra
 Obligaciones con instituciones financieras internacionales
 oficiales(incluido el FMI) Instrumentos del Banco Central denominados en dólares de Estados Unidos
 Depósitos del sector público

Cuenta cuatro

Otros activos externos Otros activos internos
 Otros pasivos externos Otros pasivos internos

31. En la conducción de la política monetaria, el Banco Central vigilará sus tenencias remanentes de reservas internacionales netas disponibles, consistentes con una acumulación de US\$160 millones durante el período comprendido entre fines de enero y fines de diciembre de 2000, para asistir en la creación de un mecanismo de apoyo de liquidez para bancos que se encuentren en dificultades (véase más adelante). La Ley de Transformación Económica impone un techo a las tasas de interés internas, calculado como la suma de la tasa LIBOR más un margen operativo de los bancos de hasta un 4%, más un margen por el riesgo país. Este último será determinado por el Banco Central y se fijará en forma flexible para asegurar el ordenado funcionamiento del sistema bancario. Además, la Superintendencia de Bancos emitirá una reglamentación en la que se requerirá la constitución de reservas en una escala creciente para operaciones de préstamos que tengan tasas de interés superiores al 18% anual.

32. La decisión de dolarizar la economía ha impuesto una estricta limitación a la capacidad del Banco Central para inyectar liquidez al sistema bancario, en momentos en que la liquidez constituye la principal vulnerabilidad a corto plazo. Con el fin de asegurar que los bancos tengan acceso a la liquidez en el marco de la dolarización, las autoridades (i) están desarrollando un mecanismo para reciclar la liquidez dentro del sistema bancario, principalmente en la forma de ventas de bonos denominados en dólares estadounidenses por parte del Banco Central combinadas con operaciones de recompra; y (ii) están creando un mecanismo de apoyo de liquidez para suplir los recursos del Banco Central disponibles para proveer asistencia de liquidez. Las posibles fuentes de liquidez incluyen: (i) las reservas internacionales de libre disponibilidad del Banco Central, en exceso de aquellas necesarias para cubrir la base monetaria y el volumen existente de bonos de estabilización; (ii) la colocación en el Banco Central de activos financieros de entidades públicas mantenidos en el exterior; (iii) empréstitos externos, y (iv) las divisas que puedan obtenerse en el mercado local mediante colocaciones de bonos del Banco Central denominados en dólares de Estados

Unidos. El acceso a los mecanismos de apoyo de liquidez sólo se otorgará a cambio de las garantías apropiadas.

33. Si bien actualmente la mayor parte de los bonos de estabilización del Banco Central denominados en sucres tienen vencimiento a una semana, el Banco Central procurará subastar instrumentos denominados en dólares estadounidenses con vencimientos cada vez mayores, con el fin de financiar operaciones de recompra con bancos comerciales de hasta 90 días de vencimiento. Las tasas de interés de las operaciones de recompra reflejarán las condiciones del mercado y desalentarán el uso de este mecanismo como "primer recurso".

34. El mecanismo de reciclaje de liquidez entrará en funcionamiento a mediados de marzo de 2000, y la facilidad de liquidez a fines de abril. Bajo este esquema, alrededor de US\$250 millones de depósitos a plazo estarán disponibles en efectivo, la mayor parte de los cuales se liberarán en el período marzo-julio. Los restantes depósitos a plazo se intercambiarán por bonos bancarios a dos, tres y cinco años de vencimiento, a tasas de interés anual del 7% (bonos a dos y tres años) y del 7.5% (bonos a cinco años), cuyo madurez exacta dependerá del volumen del depósito y del tipo de depositante. Además, la AGD ha reiniciado el pago de la garantía de depósito de los bancos cerrados, mediante una combinación de efectivo (para lo cual se ha realizado la asignación presupuestaria correspondiente) y bonos del Gobierno.

VI. Reestructuración del sector financiero

35. El Gobierno está comprometido a aplicar una estrategia para reestructurar y reformar el sistema bancario al menor costo fiscal posible, que respaldará la recuperación económica y constituirá la base de una sólida gestión macroeconómica. La estrategia ha sido diseñada en colaboración con el Fondo, el Banco Mundial y la Corporación Andina de Fomento (CAF). Las medidas clave y el cronograma de aplicación de la estrategia están contenidos en el Anexo de este memorando.

36. Durante la vigencia del programa, el Gobierno adoptará medidas adicionales para fortalecer el sistema bancario en varios aspectos clave: (i) se dictará la legislación que permita a los bancos operar temporalmente con un capital inferior al requisito mínimo del 9%, siempre que cuenten con planes de recapitalización y rehabilitación limitados en el tiempo y aprobados por la Superintendencia de Bancos; (ii) a fines de abril se introducirá un programa integral de reestructuración de la deuda de las empresas y de las personas, que tiene por finalidad restablecer el flujo de caja de las empresas y la calidad de los activos del sistema bancario; (iii) para diciembre de 2001 se redefinirán los requisitos de capital de conformidad con las normas de Basilea; (iv) se adecuarán las normas sobre clasificación de préstamos y constitución de reservas a las normas internacionales, estableciéndose cronogramas para cumplir los requisitos de provisión de reservas; (v) el capital mínimo de los bancos se incrementará a US\$2,5 millones para fines de junio de 2001; (vi) con el fin de maximizar la utilización del financiamiento del sector privado, se considerará un programa de provisión de capital público (a través de la compra pública de acciones en bancos privados viables) en forma proporcional a las contribuciones de capital privado; y (vii) se cerrarán, lo más pronto posible, los bancos no viables.

37. También se adoptarán medidas para fortalecer la AGD, con el fin de facilitar la rápida enajenación de los activos de los bancos cerrados: (i) se establecerá un programa limitado en el tiempo para la enajenación de los activos adquiridos en el proceso de resolución, que incluirá una estrategia de gestión de activos que incluya acuerdos institucionales, información y transparencia, y subcontratación de servicios en el sector privado; (ii) se fortalecerá la capacidad de gestión de activos y de bancos con la asistencia técnica de organizaciones multilaterales, y (iii) se recapitalizarán los bancos viables pero descapitalizados de la AGD mediante la emisión de bonos del Gobierno y se formularán planes comerciales para fortalecer su administración, que incluyan contratos de gestión vinculados a resultados, el restablecimiento de la rentabilidad mediante la reducción de los costos operativos y otros medios, la mejora en la recuperación de los activos débiles, y la privatización.

38. Asimismo, se proveerá una mejor protección de las finanzas públicas eliminando progresivamente la plena cobertura de la garantía de depósitos en favor de una cobertura

limitada, y los depósitos de los bancos cerrados se transferirán a los restantes bancos en vez de pagarse en efectivo.

39. La Superintendencia de Bancos se compromete a asegurar el estricto cumplimiento de las reglamentaciones bancarias, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales. Se revisarán las penalidades y las medidas disciplinarias, que se aplicarán en forma sistemática y no discrecional. Se aplicarán los requisitos de divulgación de información, incluso en el caso de los bancos extraterritoriales. También se desarrollará un programa de fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos, que incluirá: (i) una mejor supervisión *extra-situ*, incluida la identificación de bancos "en situación de riesgo" que se someterán a una vigilancia intensa; (ii) la reorganización de la estructura organizacional para asegurar una adecuada coordinación regional y departamental; (iii) un programa de capacitación del personal de supervisión, asignando especial énfasis al análisis de riesgos y a la supervisión *in situ* de los bancos; (iv) una revisión de las necesidades y la asignación de personal con el objeto de mejorar la eficiencia de la supervisión; (v) la introducción de una progresión de medidas de supervisión escalonadas e intensificadas en el caso de incumplimiento de las normas reglamentarias; (vi) la celebración de acuerdos bilaterales destinados a compartir información con los organismos extranjeros de supervisión pertinentes; y (vii) la verificación y adaptación de la legislación y las normas ecuatorianas a los manuales existentes de supervisión consolidada e inspección *in situ*. Asimismo se evaluará el cumplimiento de los principios básicos de Basilea, y se formulará un plan de acción para corregir las deficiencias observadas.

40. También se adoptarán medidas para mejorar la responsabilización de los bancos frente a sus acreedores mediante una mayor transparencia. Se exigirá que los bancos publiquen trimestralmente indicadores financieros; se enmendarán las normas contables de las instituciones financieras con el objeto de adecuarlas a las mejores prácticas internacionales, y se iniciarán auditorías independientes de los bancos públicos de propósito especial.

41. En esta etapa no puede estimarse con precisión el costo fiscal de la crisis bancaria. Como se señala en el párrafo 11, los bonos emitidos por el Gobierno por cuenta de la AGD en 1998-99 ascendieron a US\$1.400 millones. El programa fiscal contempla una emisión adicional de US\$300 millones para capitalizar bancos en 2000, y una transferencia presupuestaria a la AGD de alrededor de US\$155 millones para pagar en efectivo los depósitos garantizados de los bancos cerrados. Se emitirán adicionalmente US\$811 millones en bonos para pagar los depósitos garantizados en los bancos cerrados, parte de los cuales se cubrirán mediante la recuperación de activos. En este punto, el costo fiscal neto mínimo parecería ascender a alrededor de US\$2.700 millones (24% del PIB de 2000) en emisiones de bonos y transacciones en efectivo para pagar las garantías de depósitos, y un costo anual en intereses de aproximadamente US\$260 millones (2,4% del PIB).

VII. Reestructuración de la deuda de las empresas y de personas

42. La eficiencia y la velocidad con que se reestructure la deuda de las empresas y de las personas será un determinante crucial de la rapidez con que se recuperarán el sistema bancario y la economía. El gobierno está colaborando con las instituciones multilaterales en la formulación de un programa integral para: (i) reestructurar la deuda del sector público y de las unidades familiares, y (ii) proporcionar capital de trabajo a las empresas.

43. La estrategia de reestructuración de deudas incluirá un enfoque sistémico obligatorio para la reestructuración de deudas de US\$50.000 o menos, que representan alrededor del 12% de los préstamos del sistema bancario y el 95% de los deudores de los bancos. Se aplicará un enfoque específico para la reestructuración de los grandes deudores, y se modificará el marco jurídico para facilitar la reestructuración de la deuda de las empresas. El programa se basará en los principios de neutralidad fiscal y la participación voluntaria de acreedores y deudores. Sólo se reestructurará la deuda de las empresas viables, y no se contempla un compromiso neto de fondos del sector público o de las instituciones multilaterales.

VIII. Financiamiento del programa

44. Tomando en consideración el financiamiento externo neto ya comprometido, la necesidad de cancelar los atrasos en los pagos externos oficiales, la necesidad de contar con reservas adicionales para constituir el mecanismo de apoyo a la liquidez de los bancos, podría existir una brecha de financiamiento externo de alrededor de US\$1.500 millones (13,7% del PIB) en 2000. Para cubrir esa brecha, el Gobierno procurará apoyo financiero excepcional de la comunidad financiera oficial y una resolución ordenada de la deuda con los acreedores privados externos, con el fin de lograr una deuda y un servicio de la deuda más sostenibles.

45. Los nuevos préstamos proyectados de las instituciones multilaterales incluyen un programa adicional de US\$600 millones durante los próximos 12 meses, concertado con el Banco Mundial, el BID y la Corporación Andina de Fomento (CAF) para respaldar la recapitalización de los bancos e introducir mejoras en la supervisión de bancos y en la estructura reglamentaria, u otra asistencia de rápido desembolso.

46. El Gobierno procurará una completa reprogramación de los atrasos y del principal e intereses pagaderos a acreedores del Club de París sobre la deuda anterior a la fecha de corte, de alrededor de US\$600 millones, y una postergación de los intereses atrasados y las moras y vencimientos correspondientes al año 2000 en virtud de la última reprogramación realizada.

47. Están manteniéndose conversaciones con los bancos extranjeros, con miras a lograr el compromiso de estabilizar y reconstituir su exposición crediticia mediante líneas de crédito interbancarias y relacionadas con el comercio, y eliminar los atrasos en tales líneas de los bancos intervenidos garantizadas por la AGD mediante la emisión de bonos comercializables internacionalmente. También están llevándose a cabo negociaciones con acreedores clave del sector privado, tendientes a restablecer la sostenibilidad fiscal y externa a mediano plazo, y obtener nuevo financiamiento neto a mediano plazo en 2000. Como parte de esas negociaciones, el Gobierno está estableciendo un marco cooperativo con los acreedores, con el objeto de llegar a un acuerdo sobre una oferta de intercambio de bonos Brady y eurobonos que, si se concreta, generaría una combinación de alivio inicial de flujo de caja y una reducción del servicio de la deuda a mediano plazo. Entendemos que la administración del FMI necesitaría seguridades de que las autoridades ecuatorianas continúan sus esfuerzos por llegar a un acuerdo con sus acreedores con el fin de obtener ese financiamiento antes de recomendar que el programa se someta al Directorio Ejecutivo del Fondo. Como se señala en el párrafo 8, el Gobierno también ha reestructurado la deuda interna.

48. Con el objeto de alcanzar la meta para el nuevo financiamiento a mediano plazo de fuentes privadas, el Gobierno comprende que no se contaría con: (i) empréstitos obtenidos sobre futuros préstamos multilaterales, o financiados mediante bonos de la AGD, bonos del Banco Central o recursos a recibirse por facturas de exportaciones, excepto en la medida en que se acuerde con el personal del Fondo que tales préstamos fueran de magnitud y plazo congruentes con la viabilidad a mediano plazo de la balanza de pagos; (ii) deuda garantizada con activos externos; y (iii) la movilización de nuevos recursos provenientes de subsidiarias nacionales de bancos comerciales extranjeros.

IX. Otras políticas estructurales

49. La aprobación de la Ley Fundamental para la Transformación Económica del Ecuador abre el camino a las reformas destinadas a estimular la productividad, elevar el producto potencial y fortalecer el marco reglamentario de los sectores a privatizarse. Se flexibilizaría el mercado laboral y se reduciría el desempleo permitiendo el empleo mediante contratos temporales. En el sector petrolero, la Ley permitiría que las empresas privadas construyan y operen oleoductos, y facilitaría la construcción de un nuevo oleoducto cuyas obras se iniciarían este año, que se prevé habrá de facilitar un incremento de las exportaciones de petróleo del nivel actual de alrededor de 90 millones de barriles a 190 millones de barriles anuales en 2002. Se estima que la inversión necesaria para la construcción del oleoducto alcanzará a unos US\$600 millones, que se financiarían principalmente a través de inversiones extranjeras directas. En el sector de la electricidad, la Ley permitiría la privatización de las seis empresas estatales de generación de electricidad y de 18 empresas de distribución de electricidad; el Gobierno ya ha contratado los servicios de un banco internacional de inversiones y de la CFI para asesorar en

estas privatizaciones. En el sector de telecomunicaciones, la ley facilitará la privatización de las dos empresas estatales con participación mayoritaria del sector privado. Se estima tentativamente que los ingresos netos provenientes del programa de privatización durante 2000 ascenderán a US\$300 millones. La Constitución ecuatoriana establece que los recursos provenientes de la privatización sean administrados por el fondo de solidaridad social e invertidos en activos de alta calidad; el ingreso de las inversiones se utilizará para incrementar el gasto social.

50. Se extenderán las concesiones otorgadas al sector privado para la provisión de otros servicios que actualmente son provistos por el Estado. Para julio de 2000 el Municipio de Guayaquil licitará los servicios de suministro de agua potable y alcantarillado; ya se ha anunciado la licitación para la operación de los puertos marítimos de Guayaquil y Esmeraldas, y durante 2000 se licitarán las refinerías petroleras estatales.

51. Existe un considerable margen para reducir el empleo en el sector público a mediano plazo. En septiembre de 1998, el Gobierno inició un programa destinado a eliminar 26.000 cargos en el Gobierno Central durante el período 1998-2002; hasta la fecha la reducción neta en el empleo asciende a alrededor de 8.500 empleados, lo que se ha logrado principalmente a través de separaciones voluntarias. Con el fin de acelerar el programa, el Gobierno está procurando la asistencia de organizaciones multilaterales para financiar los pagos por despido, programas de reconversión laboral y asistencia para la creación de pequeñas empresas para los empleados que abandonan el sector público.

52. El Gobierno está llevando a cabo una reforma integral del sistema de pensiones, y se ha comprometido a permitir la participación del sector privado en la provisión de pensiones tan pronto como se haya restablecido la salud del sistema financiero. Se ha enviado al Congreso la legislación necesaria para reformar el régimen de reparto y establecer un sistema de seguro de desempleo. El Gobierno asegurará que las reformas sean congruentes con el fortalecimiento de las finanzas públicas a corto y mediano plazo. También están adoptándose medidas para aumentar la transparencia de los subsidios cruzados entre los programas de seguro de salud y vejez del Instituto de Seguridad Social, y está separándose la contabilidad de ambos programas de seguros.

X. Buen gobierno

53. El Gobierno reconoce plenamente que el progreso económico y social requiere una mejor gestión pública, un elemento clave es un sistema judicial efectivo e imparcial. La falta de confianza en la imparcialidad y la eficiencia del sistema judicial representa un importante obstáculo a la atracción de personas talentosas a la administración pública, y resulta perjudicial para la inversión externa e interna. En consecuencia, el Gobierno está colaborando con la Corte Suprema en la reforma del sistema judicial del país, con el objeto de asegurar decisiones rápidas e imparciales basadas en las normas y principios internacionales aceptados y la legislación ecuatoriana.

XI. Estadísticas

54. El Ecuador proporciona al Fondo en forma regular datos básicos mínimos, se ha adherido a las Normas Especiales para la Divulgación de Datos, y publica sus metadatos en la Cartelera Electrónica de Divulgación de Datos. El Gobierno reconoce que se requiere un mayor esfuerzo para superar las deficiencias en la base de datos macroeconómicos, en particular en materia de cuentas nacionales, balanza de pagos, estadísticas de las finanzas públicas y estadísticas bancarias, que se ven afectadas por la presencia de operaciones extraterritoriales. El Gobierno está procurando abordar estos problemas, incluso con la asistencia del Fondo. Recientemente, el Ecuador ha recibido asistencia del Fondo para ayudar en el diseño de un índice de precios al productor y en el mejoramiento de la calidad y la puntualidad en las estadísticas de las cuentas nacionales.

ANEXO 2

Las exigencias del Fondo Monetario Internacional respecto a las tasas de interés.-

A finales de junio del 2000, la misión técnica del Fondo Monetario Internacional encabezada por John Thorton, recomendó la implementación de tres aspectos claves y necesarios para continuar con el aval de este organismo. Las medidas planteadas fueron las siguientes:

Elevar al 24% la tasa de interés máxima legal. Entiéndase que la tasa máxima legal constituye un parámetro que establece el límite máximo (techo) que pueden cobrar las instituciones bancarias por los créditos que otorgan. El FMI para fijar este parámetro ha tomado en cuenta el nivel de riesgo país que actualmente se ubica en un porcentaje del 16,38%, la tasa libor que se cotiza en 6,78% y un margen no superior al 4%, tal y como está contemplado en la Ley de Transformación Económica que fue aprobada por el Congreso.

Reducir los actuales niveles de provisiones bancarias. Cada entidad financiera dependiendo de la calificación de riesgo de sus créditos, tiene que realizar provisiones en el caso de que el crédito no sea cobrado. Dependiendo del monto del crédito, el porcentaje de provisiones aumenta, de tal forma que cuando el crédito es bajo, las provisiones disminuyen. Con el pedido del FMI para reducir el nivel de provisiones se aliviaría la liquidez del sistema financiero, pues las provisiones son recursos que no generan intereses porque son fondos inmovilizados.

Eliminar la resolución que permite que los bancos cobren ciertas comisiones y tasas por servicios. El FMI insiste en que se elimine la reglamentación del 12 de junio, cuando la Superintendencia de Bancos reguló el cobro de los servicios que prestan las instituciones del sistema financiero. Esta resolución determinó que las

remuneraciones por la prestación de servicios financieros serían determinadas en montos fijos y no se expresarían como proporción o porcentaje de cantidad alguna¹.

De todas estas recomendaciones, sin duda, el tema de las tasas de interés fue el aspecto que más polémica causó en los diferentes sectores de la economía ecuatoriana. Elevar la tasa máxima legal, influirá en las tasas de interés del sistema financiero que tienen techos.

La propuesta del FMI con respecto a las tasas de interés, constituye una de sus "recetas más comunes", con ello se pretende promover la entrada de capitales al país. Además, de acuerdo a declaraciones dadas por el jefe de la misión técnica del FMI, el Sr. John Thornton, la medida busca incrementar el ahorro interno. Sin embargo, existe una parte contrapuesta y es que el aumento de las tasas de interés favorecería en este sentido el ahorro especulativo (capitales golondrinas) y no el ahorro productivo. Siendo además, que la inversión extranjera se beneficiaría en mayor medida de un ambiente de estabilidad económica y financiera, así como de seguridad jurídica dentro del país.

Con todo esto podemos, decir que el aumento de la tasa de interés máxima legal promovida por el FMI, resulta contradictorio por las siguientes razones:

El planteamiento con respecto al incremento de la tasa de interés resulta además contrario con el mecanismo de la dolarización, por medio del cual existe la tendencia de que las tasas de interés bajen y converjan a niveles internacionales². Aparentemente, no habría un razonamiento económico para fijar el techo en un 24%, ya que esto no afectaría las operaciones financieras, al ser la tasa de interés máxima legal un parámetro.

¹ De esta norma se exceptuaron las operaciones contingentes y los créditos concedidos con emisión de títulos, en los cuales sí se permite el cobro de comisiones porcentuales.

² La tendencia natural en una economía dolarizada es que las tasas bajen a niveles internacionales, sin embargo, hay que señalar que lo más importante es que las tasas bajen de forma natural, ya que de esta forma se produce la reactivación. Para que esto suceda es necesario que se genere confianza para que el riesgo país disminuya, y para que los precios se estabilicen.

Una tasa de interés del 24%, afectaría los planes de reactivación económica. El incremento de la tasa máxima legal si afecta a las tasas de consumo, como por ejemplo, el interés que cobran las tarjetas de crédito, y en general afecta a todo lo que tiene que ver con el mercado de consumo.

Afectaría al sector privado y la inversión productiva.

Favorece a un sistema financiero no fortalecido e ineficiente. Se promueve de esta forma la concentración de capitales, en este caso en el sistema financiero. Además, el riesgo financiero se eleva.

Como es conocido, la tasa de interés mide el grado de confianza que genera el país, así como la inflación esperada. Sobre este punto, era de esperarse que al comienzo del proceso de dolarización, la tasa de interés se mantuviera elevada, en vista de que constituye un reflejo de la crisis política y económica que ha experimentado y que se sigue experimentando en el Ecuador, lo cual incrementa el riesgo país, siendo éste por tanto, aún elevado. Conjuntamente, hay que considerar el hecho de que los precios de los bienes y servicios recién están reajustándose hasta encontrar su nivel adecuado, luego de que el año pasado (1999) la congelación de los depósitos contribuyera a que este efecto rezagado de precios se dé ahora.

En la situación actual en la que nos encontramos, en la que los precios están ajustándose, y se está buscando lograr la reactivación económica, una tasa que no considere estos factores puede producir un efecto de redistribuir recursos de los sectores más golpeados por la crisis, hacia sectores ineficientes y descapitalizados como la banca. Este aspecto puede empeorar de no generarse la debida confianza, principalmente ante el hecho de que el sistema no logre la suficiente captación de depósitos, o que no se propicie debidamente la entrada de capitales debido al ambiente de inseguridad en el país, de tal forma que no se logre la tan ansiada recuperación

productiva ante el riesgo de que los recursos se destinen hacia sectores sobre endeudados y no hacia proyectos que generen verdadero crecimiento económico.

Sin embargo, en vista de que un sistema monetario como el nuestro es dependiente de los recursos externos, y mientras se recobra la confianza, es importante contar con el apoyo de los organismos internacionales. Por ello, la resolución de estas disposiciones del FMI constituyen, un fuerte aval para la continuación de las negociaciones con esta institución, principalmente en lo que respecta a las conversaciones sobre la deuda Brady ecuatoriana.

El Gobierno Central ha acordado con el FMI, la realización de una reforma a la fórmula de cálculo de la tasa de interés máxima legal que se ha introducido en la Ley Trole II que necesita contar con la aprobación del Congreso ecuatoriano, constituyéndose este punto en un aspecto de política de estado a largo plazo. Esta fórmula se la calcula de acuerdo al movimiento (fluctuación) de la tasa activa referencial. Para ello se consideró en un principio un recargo de 25% y 50% a la tasa activa vigente en la última semana completa del mes inmediato anterior.

DE LA SUPERINTENDENCIA DEL EJERCICIO
CIP - ESPOS

ANEXO 3

Los compromisos de la carta de intención presentada al FMI el 30 de septiembre de 1999.-

La carta de intención con el FMI que presentó el gobierno de Jamil Mahuad el 30 de septiembre pasado y que no contó con la aprobación del FMI, fijaba nada menos que 33 compromisos por parte del Ecuador. Este documento de 21 páginas era el sustento de un acuerdo de tipo *stand by*, con 18 meses de duración, para acceder a un crédito de 350 millones de dólares, a pesar, que era de conocimiento público que los recursos que entregaría el FMI, ascenderían a los 400 millones de dólares.

Uno de los aspectos más puntuales del documento se refería a la implementación de una reforma tributaria de largo alcance, con aumento de impuestos, fortalecimiento del Servicio de Rentas Internas (SRI) y fuertes controles a la evasión. En otras palabras, mayores cambios tributarios debían ser implementados.

A su vez, estas medidas debían ir acompañadas por cortes en los gastos no esenciales y estar apuntadas a aumentar los recursos fiscales en cerca del 4,5 % del Producto Interno Bruto (PIB), es decir, casi 300 millones de dólares debían generarse por ambos rubros.

El subsidio del gas de uso doméstico debía reducirse, mientras que los precios de la gasolina y el diesel deberán descongelarse en julio del 2000. Los precios de estos productos serán, o bien reajustados sobre las bases regulares para reflejar los cambios en los costos o bien la producción, distribución y venta al público serán abiertas al mercado.

A continuación se expone un resumen de los diversos aspectos o compromisos que se incluyeron en dicha carta de intención:

Reestructuración del Estado	Privatización	Reforma tributaria y fiscal	Reducir subsidios
Reducir 40.000 puestos de trabajo en el sector público hasta el 2002.	Convocar a la subasta de las empresas telefónicas.	Recaudación de 300 millones de dólares al año.	Solo existiría compensación para hogares que consumen 150 kilovatios hora de energía.
Hasta septiembre del 99 se habían eliminado 7.300 puestos.	Ultimar detalles de privatización de 18 compañías eléctricas de distribución y 6 de generación.	Fortalecimiento del SRI.	Descongelar precios de combustibles a partir de julio/2000.
		En base a la eficiencia, reducir gastos del sector público. 	

Los dos mayores componentes estructurales de la reforma, contemplados en la Carta de Intención, eran la estrategia para el fortalecimiento financiero y la reforma tributaria. En lo que respecta al sector financiero, se recomendó lo siguiente:

Coordinación entre las instituciones financieras y el representante del Gobierno.

Solvencia, mediante el fortalecimiento patrimonial del sistema financiero.

Resguardar los fondos públicos. El documento contemplaba que los bancos de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) no deben pagar dividendos, hasta que se concrete la privatización.

Mejorar la contabilidad de los bancos para asegurar la confianza y transparencia hacia los agentes.

Fortalecer el marco regulatorio y las labores de control para detectar tempranamente los riesgos.

ANEXO 4

Carta de Intención (31 de marzo de 1994).-

Esta carta de intención fue firmada entre el Ecuador y el FMI durante el gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén, entre las condiciones más importantes incluidas en dicho documento, podemos citar las siguientes:

Mayor flexibilidad para el precio del dólar, lo que permitiría cerrar el rezago cambiario y estimular las alicaídas exportaciones³. Para ello el Banco Central (BCE) limitaría sus ofertas en el mercado interbancario, con el objetivo de mantener los niveles cambiarios acordados con el FMI.

Aumentar las recaudaciones tributarias con relación al PIB, por lo menos en un 17%.

Transformación de la deuda del BCE y Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) en obligaciones fiscales financiadas con la emisión de bonos.

Aumento substancial de las tarifas telefónicas, en una escala de 100% hasta 800% de incrementos, dependiendo de las categorías del servicio.

Incremento en los precios de las medicinas hasta del 20%.

Aumento de los impuestos a los predios rurales de hasta 110%.

Creación de un fondo fijo no disponible de 100 millones de dólares para respaldar un potencial acuerdo con la banca privada internacional.

Mantener un saldo de más de 300 millones de dólares en reservas internacionales para propiciar la evolución del tipo de cambio en los parámetros acordados con el FMI.

Asegurar un saldo fiscal de 0,5% del PIB.

³ El tipo de cambio oficial y el interbancario que sirve para las operaciones del sector privado de comercio exterior se homologaron en 2.147 sucres por dólar para la venta al cierre del primer trimestre de 1994. Lo que se buscaba era equiparar el precio del dólar en los 3 mercados, para reducir las distorsiones que afectaban el comercio exterior.

Establecer un tope de 12,5 dólares para el precio del barril de petróleo. Si los precios subían por encima de dicho nivel, sólo se podía utilizar parte de ese excedente.

Además se determinó una meta de crecimiento económico del 2,5% del PIB, así como reducir la inflación anual al 20% para fines de 1994. Estas medidas de carácter irreversibles de acuerdo al Directorio Ejecutivo del FMI, tuvieron que cumplirse para la aprobación de dicha carta.

ANEXO 5

Carta de intención (12 de diciembre de 1991).-

Esta carta fue firmada durante el gobierno del Dr. Rodrigo Borja, y se constituyó en un paso previo a la búsqueda de un acuerdo con la banca acreedora internacional que incluía una reducción de la deuda externa⁴, es decir, se buscaba financiar un programa de recompra de la deuda externa con la banca acreedora extranjera. Por ello, se recibirían 105 millones de dólares equivalentes a 75 millones de derechos especiales de giro (DEG), recursos que ingresarían al erario público y que serían destinados a la recompra de la deuda.

En esta carta de intención no se hizo referencia sobre el asunto de las privatizaciones, y además se dio mayor independencia y autonomía al BCE, a través de la Ley de Régimen Monetario interno.

En este documento se contemplaron ciertas condiciones, así como metas fiscales y externas, tales como:

Abolición de algunos impuestos.

Aumento de los precios de los servicios públicos.

Ampliación del IVA.

Mejoramiento de las finanzas de las empresas públicas.

Incremento de las tarifas de luz y teléfono.

Reformas estructurales a mediano plazo.

Implementación de políticas cambiarias flexibles para mantener la competitividad externa.

⁴ En lo que respecta a la reducción del servicio de la deuda externa, el FMI aceptó que sólo se pagara el 30% de los intereses de la deuda comercial externa, mientras que la banca acreedora internacional demandaba el pago del 50% de los intereses.

Se estableció además, una meta de crecimiento real del 2,6% del PIB para finales de 1991, y del 3% del PIB para fines de 1992, a su vez, se determinó reducir la inflación y la deuda del sector público no financiero al 1,1% del PIB durante 1992.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

David D. Driscoll. "What is the International Monetary Fund", septiembre de 1998.

Diario "El Comercio", ediciones varias.

Diario "El Telégrafo", ediciones varias.

Diario "El Universo", ediciones varias.

Fondo de Cultura Económica. "Los orígenes del desorden económico internacional", México, 1980.

Fondo Monetario Internacional (FMI), "Previsiones Económicas Mundiales", estudio elaborado por los funcionarios del FMI, 1998.

Fondo Monetario Internacional (FMI). "Previsiones Económicas Mundiales", estudio elaborado por los funcionarios del FMI, 1999.

Fondo Monetario Internacional (FMI), "Informe Anual del Directorio Ejecutivo", correspondiente al ejercicio cerrado el 30 de abril de 1998.

Fondo Monetario Internacional (FMI). "Informe Anual del Directorio Ejecutivo", correspondiente al ejercicio cerrado el 30 de abril de 1999.

Fondo Monetario Internacional (FMI). "IMF Staff Country Reports", estudio preparado por los funcionarios del FMI, 1998.

Fondo Monetario Internacional (FMI). "Ecuador: Protección Social frente a la crisis económica", informe al 24 de junio de 1999.

Fondo Monetario Internacional (FMI). "IMF Announces Conclusión of Staff Negotiations with Ecuador", Press Information Notice, 31 de agosto de 1999.

Fondo Monetario Internacional (FMI). "IMF Urges collaboration between Ecuador and its Creditors". Press Information Notice, 27 de septiembre de 1999.

Fondo Monetario Internacional (FMI). "Ecuador Signs Letter of Intent with IMF", Press Information Notice, 30 de septiembre de 1999.

Fondo Monetario Internacional (FMI). "IMF Concludes Article IV. Consultation with Japan", Press Information Notice, 13 de agosto de 1999.

Fondo Monetario Internacional (FMI). "IMF Concludes Article IV. Consultation with Brazil", Press Information Notice, 23 de agosto de 1999.

Fondo Monetario Internacional (FMI). "External Evaluation of the ESAF", 1998.

Fondo Monetario Internacional (FMI). "The ESAF at Ten Years: Economic Adjustment and Reform in Low- Income Countries", Occasional Paper 156, 1997.

Fondo Monetario Internacional (FMI). "Fiscal Policy Rules", Occasional Paper 162, 1998.

Fondo Monetario Internacional (FMI). "Good Governance: The IMF Role", informe preparado por personal del FMI, 1997.

Revista Fortune, varios fascículos.

Revista Vistazo, varios fascículos.

Salgado Tamayo, Wilma. "Crisis financieras aún en economías saludables del Asia", informe económico, noviembre de 1997.

Salgado Tamayo, Wilma. "El Pacífico, el océano del siglo XXI", informe publicado para la Revista Ecuador, septiembre de 1997.

Salvat Editores S.A., "El Sistema Monetario Internacional", Barcelona 1973.

Suplemento "Fortune Américas", ediciones varias.

Tugores, Juan. "Economía Internacional e integración económica", Segunda Edición, 1998.