

# Desafíos del Desarrollo en Ecuador

Javier Diaz-Cassou

Departamento de Países del  
Grupo Andino

RESUMEN DE  
POLÍTICAS N°  
IDB-PB-288

# Desafíos del Desarrollo en Ecuador

Javier Diaz-Cassou

Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Países del Grupo Andino

Junio 2018



Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Diaz-Cassou, Javier.

Desafíos de desarrollo en Ecuador / Javier Diaz-Cassou.

p. cm. — (Resumen de políticas del BID ; 288)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Economic development-Ecuador. 2. Fiscal policy-Ecuador. 3. Investments-Ecuador.  
4. Ecuador-Economic conditions. 5. Ecuador-Social conditions. I. Banco  
Interamericano de Desarrollo. Departamento de Países del Grupo Andino. II. Título.  
III. Serie.

IDB-PB-288

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2018 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



# Desafíos del Desarrollo en Ecuador

## Resumen

Este policy brief presenta un resumen de los desafíos de desarrollo que enfrenta el país

**Keywords:** Integración Regional, Crecimiento Económico, Productividad y Crecimiento, Integración Económica, Inversión, and Comercio Mundial

**JEL Codes:** H30, F15, F31, F32, F34, Q32

### Tendencias económicas y sociales a mediano plazo

**Tras la crisis financiera de 1999 y 2000, la economía ecuatoriana entró en un período de expansión y estabilidad prolongada con pocos precedentes en la historia del país.** Entre 2001 y 2015, la tasa de crecimiento del PIB real se ubicó en promedio en un 4,3%, comparado con el 2,5% durante los años ochenta y noventa. En contraste con las intensas presiones de precios que caracterizaron anteriores décadas, la inflación se ha mantenido a niveles de un solo dígito desde 2002. Puede afirmarse que los tres factores que más han contribuido a este desempeño son los siguientes: i) las restricciones impuestas por la dolarización oficial a las políticas monetaria y cambiaria, que lograron poner fin a décadas de inestabilidad monetaria; ii) los altos precios de las materias primas entre 2004 y 2014, que constituyeron un shock positivo de términos de intercambio; y iii) los elevados ingresos petroleros percibidos por el Estado, que permitieron aumentar la inversión pública en infraestructura social y física.

**Este desempeño macroeconómico favorable favoreció una notable reducción de la pobreza y la desigualdad.** Entre 2005 y 2015, la tasa de pobreza (medida por el ingreso) disminuyó de 42,2% a 23,3%, mientras que el índice de Gini disminuyó de 0,54 a 0,47. El marcado aumento de la inversión pública social (de 4,2% del PIB en 2006 a 9,2% del PIB en 2014) contribuyó a esta mejora en los indicadores sociales de Ecuador. Sin embargo, la reducción de la pobreza y la desigualdad se debió principalmente a la evolución de los ingresos laborales, cuyo incremento se explica por la política de aumento de los salarios mínimos, un esfuerzo exitoso de lucha contra la informalidad, y el hecho de que el modelo de crecimiento de Ecuador haya hecho un uso intensivo de mano de obra poco cualificada.

**La economía ecuatoriana ha sufrido un shock externo como resultado de la fuerte disminución de los precios del petróleo que se produjo a finales de 2014.** Los precios del petróleo (mezcla ecuatoriana) disminuyeron de USD 96 por barril en 2013 a USD 84/barril en 2014, USD 42/barril en 2015 y USD 35/barril en 2016, lo que provocó una reducción considerable de los ingresos públicos y del valor de las exportaciones de crudo. Como consecuencia, en 2015 el gobierno se vio obligado a abordar un drástico esfuerzo de ajuste fiscal, reduciendo el gasto primario en cerca del 5% del PIB. Al estar dolarizada su economía, Ecuador no pudo utilizar el tipo de cambio nominal como amortiguador del shock, como hicieron otros exportadores de materias primas. Por el contrario, en 2015 se vio perjudicado por las bruscas depreciaciones del



peso colombiano y el sol peruano, a lo que las autoridades respondieron con la adopción de sobrecargas arancelarias (salvaguardias de la balanza de pagos). El shock y la respuesta política del gobierno tuvo como resultado una rápida desaceleración económica: entre el tercer trimestre de 2015 y el tercer trimestre de 2016 se registraron cinco trimestres consecutivos de crecimiento negativo del PIB (ver Gráfico 1).

**Se está produciendo una recuperación económica, aunque sus bases podrían ser débiles.** Las tasas de crecimiento del PIB real han sido positivas desde el cuarto trimestre de 2016, llegando a un máximo interanual de 3,8% en el tercer trimestre de 2017. El FMI estima que 2017 puede haber cerrado con una expansión del 2,7%, ligeramente por encima de las proyecciones del gobierno. Esta recuperación se debe principalmente a un aumento de los precios del petróleo que, junto con una mejora de las condiciones de financiamiento externo, permitieron una interrupción del esfuerzo de ajuste fiscal en los meses anteriores a las elecciones presidenciales de 2017. Como consecuencia, no se ha contenido el déficit público, y el peso de la deuda consolidada ha aumentado en más del 16% del PIB desde el shock (ver Gráfico 2). Esto ha sido posible gracias al apetito de los inversores por la deuda ecuatoriana, que permitió la exitosa colocación de varias emisiones de bonos en los mercados financieros internacionales. No obstante, como se verá más adelante, el gobierno difícilmente podrá seguir aplazando por mucho tiempo el proceso de consolidación fiscal, lo cual podría provocar una nueva desaceleración económica.

### **Panorama económico y social a mediano plazo**

**Las proyecciones de crecimiento a mediano plazo son modestas.** Según el FMI, entre 2018 y 2021, la economía ecuatoriana crecerá a una tasa anual promedio de 1,7%, apenas suficiente para compensar por el aumento de población que se anticipa para este período (1,5% al año). Estas proyecciones de crecimiento se basan en el supuesto de que las autoridades ecuatorianas eventualmente se verán obligadas a reanudar su esfuerzo de consolidación fiscal, debilitando así la demanda agregada.

**Podría ser difícil seguir reduciendo la pobreza en un contexto de bajo crecimiento.** De hecho, la tasa de pobreza y el índice de Gini han detenido su caída desde el shock del petróleo, evidenciando que la ralentización de la actividad económica dificulta la profundización de los avances sociales recientes. El principal motivo por el que la mejora de los indicadores sociales registrados hasta 2014 se ha detenido está relacionado con el desempeño del mercado laboral. Aunque la tasa de desempleo no muestra una clara tendencia al alza, el subempleo ha aumentado de 12,9% en diciembre de 2013 a 19,8% en diciembre de 2017. Sólo el 42,3% de la fuerza laboral actualmente recibe al menos el salario mínimo, comparado con el 49,3% en diciembre de 2014. A menos que el crecimiento económico se reactive y se creen nuevas oportunidades de empleo, en el mediano plazo será difícil mantener la tendencia de disminución de la pobreza a la que la sociedad ecuatoriana se ha acostumbrado durante la última década.

### **Factores de riesgo**

**El factor de riesgo más destacado al que se enfrenta la economía ecuatoriana es la posibilidad de una parada súbita (*sudden stop*) en el acceso del gobierno a financiamiento externo.** En un escenario de este tipo, las autoridades podrían verse obligadas a ajustar bruscamente el gasto de capital, y posiblemente a acumular nuevos atrasos con el sector privado



nacional, como ocurrió en 2015. Como consecuencia, la economía podría volver a caer en recesión, lo que provocaría un mayor deterioro de las condiciones del mercado laboral. El sistema financiero no sería inmune a esa parada súbita en el financiamiento externo, que podría provocar una reducción de los depósitos y del crédito al sector privado, así como un deterioro de los balances de los bancos. Esto es particularmente relevante en el caso de Ecuador porque, en el marco de la dolarización, el sector público carece de un prestamista de última instancia con capacidad de emisión, lo que limita la capacidad del gobierno para contener una crisis de liquidez bancaria.

## Retos de desarrollo

**Los principales retos de desarrollo de Ecuador consisten en fortalecer su posición fiscal, aumentar la productividad y estimular la inversión privada.** Volver a tasas saludables de crecimiento del PIB es crucial para seguir erradicando la pobreza y mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos. Esto requiere lidiar con las vulnerabilidades macroeconómicas que tienen su origen en la débil posición fiscal del país. Debería articularse un plan creíble de consolidación con un horizonte de mediano plazo, que permita ralentizar la acumulación de deuda pública sin que ello tenga un efecto excesivamente pronunciado sobre la demanda agregada. Paralelamente, Ecuador tiene que fomentar una transición hacia un modelo de crecimiento en el que el sector privado juegue un papel más destacado, para lo cual necesita superar las distorsiones que han limitado la inversión en los últimos años. Las intervenciones sociales deberían seguir siendo un elemento central de la estrategia de desarrollo de Ecuador, con el objetivo de minimizar los efectos potenciales de un entorno macroeconómico complejo sobre los grupos más vulnerables de la población.

**El marco fiscal debería reforzarse para reducir progresivamente el déficit y para potenciar su rol de estabilización macroeconómica.** Ecuador dispone de un amplio margen para aumentar los ingresos tributarios, que en términos del PIB todavía se encuentran muy por debajo del promedio de América Latina (14,1% versus 21,7% del PIB en 2015). Esto se debe en parte al elevado gasto tributario resultante de las múltiples exenciones e incentivos vigentes (cerca del 4,7% del PIB en 2016), a la persistente evasión tributaria y a tasas impositivas comparativamente reducidas (por ejemplo, la tasa del IVA es del 12%, comparado con un promedio regional del 14,8%). También hay margen para aumentar la eficiencia del aparato estatal y reducir ciertos rubros del gasto público, como por ejemplo los subsidios a los combustibles fósiles, que están entre los más generosos en la región. Por último, Ecuador podría fortalecer su marco de responsabilidad fiscal, que en el pasado no ha permitido contener los déficits durante la fase expansiva del ciclo, con el fin de crear espacio para lidiar con los shocks adversos. Como resultado, la política fiscal de Ecuador ha sido procíclica, a pesar de constituir uno de los pocos instrumentos de estabilización macroeconómica disponibles en una economía dolarizada.

**Ecuador se encuentra rezagado en las clasificaciones de competitividad internacional, y la contribución de la productividad al crecimiento económico reciente ha sido marginal.** A pesar de que el proceso de consolidación fiscal podría ser beneficioso para el crecimiento de largo plazo, en el corto y mediano plazo podría debilitar la demanda agregada. Para compensar este efecto, Ecuador debería explotar nuevas fuentes de crecimiento económico. Por ejemplo, hay espacio para estimular la inversión privada, que ha tendido a disminuir en los últimos años y que es considerablemente menor que la de sus vecinos (11,5% del PIB en 2015 comparado con el

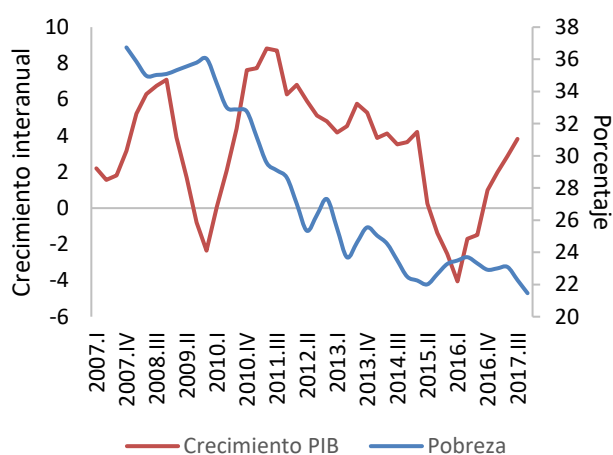


15,5% en Colombia y el 14% en Perú).<sup>1</sup> Esto refleja ciertas debilidades en el clima de negocios, como queda de manifiesto en la posición de Ecuador en el *Informe de Competitividad Mundial* (Foro Económico Mundial, 2016) (el puesto 91 de 138 países) y en el informe *Doing Business* (Banco Mundial, 2017) (el puesto 114 de 190 países). Además, la productividad total de los factores apenas ha aumentado durante la última década, lo que sugiere la presencia de distorsiones que podrían estar interfiriendo con la asignación óptima de los factores de producción en la economía. El diseño y la implementación de una agenda de reformas estructurales podría eliminar algunas de estas fricciones y aumentar gradualmente la contribución de la inversión privada y la productividad al crecimiento económico.

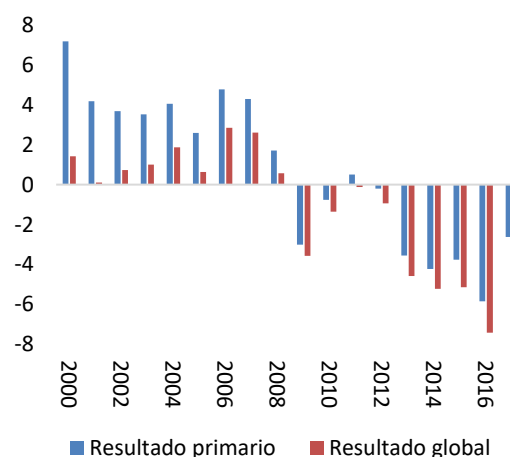
## Conclusión

**Ecuador tiene algunas fortalezas para enfrentarse a estos retos del desarrollo.** El esfuerzo de inversión pública de la última década mejoró la infraestructura del país, ampliando la red vial, transformando la matriz de generación de energía y reduciendo la vulnerabilidad del sector eléctrico. Las políticas sociales del gobierno también han tenido un impacto positivo en el capital humano, que es particularmente visible en el sector educativo, como demuestran los resultados de los estudiantes ecuatorianos en las pruebas de UNESCO-SERCE. Por lo tanto, el proceso de desarrollo de Ecuador no está tan constreñido como otros países por su baja dotación en capital físico y humano, lo que implica que el mantenimiento o el aumento de la inversión pública podría ser menos relevante que en esos otros casos. En cambio, para dar un nuevo impulso al crecimiento, el país debería concentrarse en reformas estructurales, un enfoque que requeriría un uso menos intensivo de los recursos financieros públicos y, por lo tanto, puede ser particularmente adecuado en la actual coyuntura, dada la necesidad de reanudar el proceso de consolidación fiscal.

**Gráfico 1. Crecimiento del PIB y pobreza**



**Gráfico 2. Balance fiscal (Sector público no financiero, % del PIB)**



*Fuente:* Banco Central del Ecuador e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

*Nota:* Todavía no se ha dado conocer el balance fiscal de 2017. El Gráfico 2 proyecta el balance de 2017 basándose en información disponible hasta el mes de noviembre.

<sup>1</sup> Fuente: FMI, Base de datos sobre inversión y stock de capital.



---

### **Referencias bibliográficas**

Banco Mundial. 2017. *Doing Business 2017: Equal Opportunity for All*. 14ª edición. Washington, DC: Banco Mundial.

Foro Económico Mundial. 2016. *The Global Competitiveness Report 2016–2017*. Ginebra, Suiza: Foro Económico Mundial.

