

PROPUESTA ALTERNATIVA DE POLITICA FISCAL

Econ. Isaías Campaña C.

I. LA CRISIS FISCAL

En el decenio de los ochenta el Producto Interno Bruto del Ecuador (PIB) registró una tasa de crecimiento promedio anual equivalente al 1.7%, pero como consecuencia del mayor crecimiento de la población, la tasa de crecimiento promedio anual del producto por habitante registró un crecimiento negativo del 0.9%. Desde 1990 hasta 1999, la tasa de crecimiento promedio anual del PIB experimenta una leve recuperación del 2.5%, aunque en términos per cápita evolucionó a una tasa negativa de 0.6%, es decir, durante las dos últimas décadas la economía nacional se sumergió en una aguda recesión.

El PIB per cápita del Ecuador que en 1980 era equivalente a 1.474 dólares, en el ocaso del decenio, 1989, cae drásticamente a 969 dólares. Posteriormente, el producto por habitante se recupera significativamente hasta ubicarse en 1.655 dólares en 1997, pero nuevamente a fines de 1999 vuelve a caer a 1.109 dólares. En el ocaso del siglo XX, entramos en la peor crisis desde el nacimiento de la República del Ecuador: en 1999, el PIB registra una drástica caída del 8% y en términos de la divisa norteamericana en más del 40%.

La recesión de la economía nacional, la volatilidad de los precios de los productos de exportación y las políticas de ajuste y estabilización que ejecutaron los sucesivos gobiernos, entre otros factores, provocaron las persistentes crisis fiscales. En 1980, Ecuador registra un déficit fiscal equivalente al 7.4% del PIB; en 1990, baja al 0.1%; y en 1999, sube al 7.2%; es decir, la crisis fiscal ha sido una constante en los dos últimos decenios. A su vez, los persistentes déficits fiscales coadyuvaron a la inestabilidad monetaria y cambiaria que ha registrado el país en el transcurso de las décadas del ochenta y noventa.

El Ministerio de Finanzas atribuye el irregular comportamiento de las cuentas fiscales registrado en los últimos tiempos a los siguientes factores: "En el sector fiscal, el deterioro observado en los últimos años revela su vulnerabilidad respecto de los ingresos de la actividad petrolera, así como por la inflexibilidad y crecientes presiones de gasto. Esta situación fue crítica en 1998, pues los factores negativos descritos

determinaron un incremento en el déficit global en el Sector Público no Financiero (SPNF) el cual alcanzó 6.2% en 1998.” (1)

En la Carta de Intención Firmada entre el Gobierno Nacional y el Fondo Monetario Internacional se reitera el tradicional diagnóstico de las finanzas públicas. En efecto, el documento dice lo siguiente: “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).” (2)

Según los organismos internacionales, la crisis fiscal obedece en gran parte a la situación específica de cada país, pero hay varios elementos comunes en todos ellos, tales como el elevado déficit fiscal, las restricciones de la política tributaria, el rezago de las tarifas y el desfinanciamiento de las empresas públicas, las nuevas funciones que debió asumir los Estados, el vuelco de las transferencias netas de los recursos externos, las dificultades para financiar el déficit fiscal y el profundo deterioro de la función pública. (3)

El irregular comportamiento de las cuentas fiscales registrado en los dos últimos decenios, los organismos internacionales lo atribuyen al carácter transitorio de los ajustes fiscales.

La CEPAL manifiesta que, en principio los ajustes transitorios se centran en el cumplimiento de ciertas metas a corto plazo, por lo general de conformidad con compromisos internacionales asumidos por el gobierno. En este caso, las autoridades económicas se enfrentan a la imposibilidad de aumentar la carga tributaria a corto plazo y de cubrir el déficit mediante la reducción de gastos públicos en forma prácticamente indiscriminada. Los ajustes de esta índole, agrega la CEPAL, son ineficaces porque suponen una absorción real de recursos con el único objeto de que los encargados de la gestión económica “ganen tiempo”. (4)

Por su parte, el BID, organismo financiero internacional estrechamente vinculado con el FMI, afirma que la situación fiscal puede ser inestable por varias razones:

1/ Ministerio de Finanzas. Presentación de la Proforma. Presupuesto año 2000, septiembre de 1999, p. 5

2/ Ministerio de Finanzas. Memorando de Política Económica del Gobierno del Ecuador para 2000, p. 3

3/ CEPAL. América Latina y El Caribe, 1980 1985, 15 años de desempeño económico, Santiago de Chile, 1986, p. 28

4/ Obra citada, p. 31

- Las políticas fiscales pueden ser volátiles porque están sujetas a shocks desusadamente fuertes que afecten el ingreso o el financiamiento disponible.
- La política fiscal involucra al poder ejecutivo y al Congreso. Este aspecto reviste particular importancia, desde que los gobiernos pueden tener incentivos para utilizar las políticas con propósitos electorales.
- Las políticas fiscales pueden fijarse en una forma no sostenida.
- La volatilidad que influye sobre las cuentas fiscales depende de la estructura tributaria y de gastos.
- Los países volátiles deben ser cuidadosos en el manejo de su deuda. Si sus obligaciones son de muy corto plazo, pueden ocasionar graves problemas que pueden agravar otras formas de volatilidad. (5)

En los dos últimos decenios, los sucesivos gobiernos pretendieron eliminar los déficits fiscales a través de la reducción del gasto público, por una parte, y mediante el sistemático incremento de los impuestos, por otra. A nivel de gastos, se redujeron los sueldos y salarios de los trabajadores en términos reales, se despidieron empleados del sector público, se redujeron los gastos destinados a salud y educación, se restringieron los recursos destinados a inversiones, etc. En el ámbito de los ingresos, se incrementaron drásticamente el impuesto al valor agregado, se estableció el impuesto a la circulación de capitales, se eliminaron las exoneraciones tributarias, etc. Estas medidas en el fondo no se establecieron para alcanzar el equilibrio de las finanzas públicas sino fundamentalmente con el fin de recabar recursos para asegurar el cumplimiento del servicio de la deuda externa.

Las crisis fiscales en el Ecuador no son resultado del excesivo tamaño del Estado en la economía o del excesivo gasto público como predicen los organismos financieros internacionales y los gremios empresariales nacionales, sino consecuencia de las políticas de ajuste y estabilización que han ejecutado los sucesivos gobiernos que se han alternado en el poder a lo largo de los dos últimos decenios.

II. CAUSAS DE LAS CRISIS FISCALES

En Ecuador, bajo la premisa de "achicar" el tamaño del Estado y alcanzar el equilibrio de las principales variables macroeconómicas, desde principios de los años ochenta los sucesivos gobiernos ejecutaron políticas de ajuste y estabilización y un conjunto de reformas de carácter estructural, reformas que también se las denominó de "primera generación". Estas políticas económicas fueron inducidas por los organismos financieros internacionales y apoyadas entusiastamente por las elites económicas y políticas del país.

^{5/} BID, Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1995, Washington, D. C., p. p. 234-235

Los principales medios de comunicación colectiva, particularmente la prensa y televisión, se convirtieron en tribunas de las elites económicas y políticas que promovían las supuestas bondades de las políticas de ajuste y estabilización. Bajo el lema de la modernización del Estado, los dirigentes de las Cámaras de la Producción, ejecutivos del sistema financiero, expertos extranjeros pregonaban la necesidad de eliminar los subsidios, privatizar las empresas del Estado, despedir a los empleados del sector público, dolarizar la economía, etc., mientras deliberadamente se excluía a sectores académicos, movimientos sociales, gremios profesionales que no estaban de acuerdo con las políticas de carácter neoliberal.

1. LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Los organismos financieros internacionales condicionaron el suministro de capitales "frescos" a la economía nacional al establecimiento de políticas de ajuste y a la ejecución de las denominadas reformas estructurales, en las que se incluían reformas de carácter comercial, tributario, financiero, laboral y de seguridad social. El contenido de las políticas de ajuste y el carácter de las reformas estructurales fueron las mismas prácticamente para todos los países de América Latina, e incluso para países de Europa y Asia. En otras palabras, el recetario del FMI fue idéntico para todos los estados con problemas económicos-financieros, independientemente si eran subdesarrollados y/o industrializados.

Reformas comerciales

En Ecuador las reformas comerciales empezaron en 1990, con el eufemismo de insertarnos en la llamada globalización de la economía. Las reformas comerciales condujeron a una drástica reducción del nivel promedio de los aranceles y de las barreras no arancelarias, consideradas bajas en comparación con otros países de América Latina, así como a la eliminación de las cuotas de importación y de las prohibiciones. En esa línea, se permitió la importación masiva desde productos alimenticios hasta bienes de lujo, perjudicando el desarrollo del aparato productivo nacional.

Del mismo modo, en el obsesivo afán de insertarnos en la llamada globalización de la economía, se permitió la masiva importación de bienes usados tales como llantas, motores, vehículos, computadoras, ropa, etc., convirtiendo a nuestro país en un verdadero basurero de los países industrializados y poniendo en peligro la salud de los ecuatorianos. Como resultado de la apertura comercial, las importaciones crecieron más rápidamente que las exportaciones, registrando, en 1998, un déficit comercial de 995 millones de dólares y agudizando aún más el déficit en cuenta corriente de la Balanza de Pagos; hecho que, a su vez, ha incentivado el proceso inflacionario.

Reformas Tributarias

Las reformas tributarias se inauguraron en el Ecuador a mediados de la década de los ochenta y se profundizaron en el decenio de los noventa, orientadas a incrementar el número de contribuyentes y sobre todo el monto de las recaudaciones. A fines de 1998, el Congreso Nacional aprobó una nueva Ley Tributaria y Financiera, a través de la cual se establecía el impuesto del 1% a la circulación de capitales, la misma que preveía recaudar 600 millones de dólares en 1999. Ante el fracaso de la mencionada Ley, el Congreso Nacional volvió a aprobar la Ley del Impuesto a la Renta, con algunas reformas.

Entre 1998 y 1999, la Ley de Régimen Tributario Interno se ha reformado 33 veces. Sin embargo, el monto de las recaudaciones en términos reales no ha crecido como se esperaba. La evasión tributaria se ha constituido en un problema crónico para el país y en un factor fundamental del déficit fiscal. A fines de abril de 1998, el Ministerio de Finanzas publicó la lista de las empresas que le adeudan al Estado. Tomando este listado, el semanario LIDERES clasificó a las 500 compañías que concentraron la mayor cantidad de ingresos en 1996, pero que declararon cero de Impuesto a la Renta, lo que significaba que estas empresas, en el transcurso de ese año, arrojaron pérdidas. De las diez empresas que encabezaban la lista, 9 pertenecían al sector financiero privado. A su vez, el 82% de las 500 empresas pertenecían a las provincias del Guayas y Pichincha. (6)

Reforma financiera

En Ecuador, las reformas financieras iniciadas en 1993, se efectuaron bajo el esquema del gradualismo. Las reformas financieras se han concentrado en reducir o eliminar los programas de crédito dirigido, liberar las tasas de interés, reducir los coeficientes de encaje y establecer nuevos sistemas de regulación bancaria. En 1993, se aprobó la nueva Ley de Instituciones Financieras, mediante la cual, entre otras cosas, se institucionaliza la formación de grupos financieros, se limita las facultades de control a la Superintendencia de Bancos y las tasas de interés se fijan en función del mercado.

Las reformas financieras provocaron en un primer momento el crecimiento desproporcionado del sistema financiero, es decir, de la "burbuja financiera", y posteriormente el estallido de la misma. En marzo de 1999, con el eufemismo de controlar el tipo de cambio y evitar una hiperinflación, el Gobierno de Jamil Mahuad decretó el feriado bancario y luego la congelación de los depósitos del sistema financiero, recursos estimados en más de 4.000 millones de dólares. El estallido de la "burbuja financiera" provocó el cierre de 12 entidades bancarias, y para evitar el colapso total del sistema financiero, el Go-

^{6/} Semanario de Economía y Negocios, LIDERES, No. 32, 1 de junio de 1998, p. 7

bierno Nacional destinó más de 2.600 millones de dólares, equivalentes al 24% del PIB, factura que la tendrán que pagar todos los ecuatorianos a través del incremento de los precios de los servicios básicos o mediante el aumento de impuestos. Paradójicamente, el BID consideraba la calidad de la regulación bancaria del Ecuador como alta y la calidad de la supervisión bancaria como media. (7)

Las privatizaciones

Dentro de las llamadas “reformas estructurales”, las privatizaciones constituyen una de las reformas fundamentales para conseguir el crecimiento sostenido de la economía a mediano y largo plazo a decir de los organismos internacionales. Según el Banco Interamericano de Desarrollo: “Las privatizaciones han buscado no solo los objetivos de eficiencia y saneamiento fiscal, sino también de fortalecimiento de la balanza de pagos y la inversión extranjera, de reducción de la deuda externa y, en general de expansión de la competencia y los mercados de bienes, servicios y capitales”. (8)

Las privatizaciones que se han dado en el país en los últimos años por lo general se realizaron en forma subvaluada y han estado envueltas bajo las sombras de la corrupción. De acuerdo a las estadísticas de la CEPAL, entre 1990 y 1995, se privatizaron diez empresas, las mismas que generaron ingresos para el Estado por un monto de 143 millones de dólares, y beneficiaron básicamente a grupos económicos nacionales y a empresas multinacionales.

Hoy en día, los organismos financieros internacionales se encuentran presionando, conjuntamente con las Cámaras de la Producción, la privatización de los sectores estratégicos de la economía nacional. En la Carta de Intención firmado entre el Gobierno Nacional y el Fondo Monetario Internacional, se prevé la privatización de seis empresas estatales de generación de electricidad y de 18 empresas de distribución, la privatización de las dos empresas de telecomunicaciones, así como la privatización de algunas fases de la industria petrolera. Se calcula que los ingresos netos provenientes del programa de privatizaciones ascenderán a 300 millones de dólares.

Las reformas laborales

En Ecuador desde mediados de la década del 80 se establecieron varias reformas a la legislación laboral, tales como la Ley de la Maquila, la Ley de Trabajo Compartido, etc., orientadas a facilitar la contratación temporal de trabajadores. Hace poco tiempo, el Congreso Nacional en el marco de la Ley Fundamental para la Transformación Económica del Ecuador estableció un tope máximo para las indemnizaciones por despido de empleados y trabajadores del sector público.

^{7/} BID. Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1996, Washington, D.C., p. 76

^{8/} Obra Citada, p. 77

En la línea de "achicar" el tamaño del Estado, los "analistas", partidarios de las políticas de ajuste y estabilización, han manipulado las cifras del número de empleados y trabajadores del sector público. Se afirma que hay 270.000 burócratas, pero en esta cifra se incluyen 120.000 maestros, 25.000 médicos, 20.000 policías y 70.000 miembros de las Fuerzas Armadas, es decir, de acuerdo con los datos del propio ex presidente de la República, Jamil Mahuad, únicamente existen 35.000 empleados y trabajadores en todo el sector público, que no representa ni el 1% de la población económicamente activa y cuyos sueldos y salarios, sumamente modestos, a su vez, no representan ni el 5% del Presupuesto General del Estado.

Sin embargo, los panegiristas del neoliberalismo se plantean modernizar el Estado despidiendo a 60.000 empleados del sector público, lo cual quiere decir que se va a despedir masivamente a policías, profesores, miembros de las Fuerzas Armadas, médicos, en un país donde impera la inseguridad, el analfabetismo y enfermedades que en otros países hace mucho tiempo lograron erradicarlas. Únicamente en el Gobierno Central en el periodo 1998-2002 se prevé eliminar 26.000 cargos, hasta la fecha la reducción neta en el empleo asciende a 8.500 empleos, es decir, que falta por eliminar 17.500 cargos.

La reformas a la seguridad social

Los organismos financieros internacionales han promovido las reformas a la seguridad social a través de la creación de fondos privados de pensiones basados en el principio de capitalización individual. Las reformas pretenden corregir los desequilibrios financieros del sistema público y, mediante el establecimiento de los nuevos fondos pensionales, incentivar el ahorro real y financiero.

En el país, hay un verdadero consenso entre los diversos sectores sociales para modernizar la seguridad social, puesto que actualmente genera efectos económicos indeseables y es incapaz de alcanzar los objetivos sociales que se encuentran planteados en la legislación vigente, aunque no existe el mismo consenso con relación a cómo se van a lograr esos objetivos.

En el Gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén, a inicios de 1994, se pretendió ejecutar un proceso de reforma, en el cual se planteó la posibilidad de trasladar el Seguro Social Campesino al Ministerio de Salud Pública, sin embargo el proyecto fracasó debido a la fuerte oposición de los sectores campesinos que se movilizaron masivamente y bloquearon las principales vías del país.

Más tarde, el Gobierno de Durán Ballén planteó un paquete de reformas inspirado en el modelo chileno, en el cual se preveía que el IESS siga existiendo y que simultáneamente se creen las Juntas Administradoras de Pensiones (JAPs) bajo la supervi-

sión del Estado. Los trabajadores con más de 15 años de cotizar en el IESS debían permanecer afiliados al Instituto, mientras que los nuevos trabajadores y todos aquellos afiliados con menos de 15 años de cotizar podían escoger entre quedarse en el IESS o tomar sus ahorros y colocarlos en cualquiera de las Juntas Administradoras de Pensiones. Los recursos captados por las JAPs debían ser canalizados al sector financiero del país, lo que se suponía aumentaría el ahorro y a largo plazo incrementarían su rendimiento financiero. (9) El proyecto de reformas fracasó en su intento de privatizar la seguridad social como consecuencia de los resultados adversos que obtuvo el Gobierno Nacional en la Consulta Popular efectuada en noviembre de 1995.

2. LAS POLÍTICAS DE AJUSTE Y ESTABILIZACIÓN

Ecuador desde los albores de los años ochenta ha firmado varias Cartas de Intención con el Fondo Monetario Internacional, a través de las cuales se comprometía a ejecutar programas de ajuste y adoptar reformas estructurales para estabilizar la economía. Los programas de estabilización han sido amplios, abarcando los siguientes aspectos: eliminación de subsidios, reducción del número de empleados del sector público, reestructuración de la deuda interna, privatización, liberalización del mercado interno, reformas tributarias, liberalización y reforma del mercado financiero, etc. El contenido de las políticas de ajuste y estabilización han sido comunes para todos los países de América Latina, e incluso para países de Europa y Asia.

En mayo de 1982 el Gobierno de Hurtado inauguró las políticas de ajuste en el marco del "Programa de Estabilización Económica y Social" a efecto de establecer el equilibrio de la economía y reactivar la producción. Las políticas de ajuste incluían: aumento de los precios de los combustibles, eliminación de subsidios al trigo, modificación de la estructura y composición de las tasas de interés, creación del Fondo de Regulación de Valores para la compra de papeles de las instituciones financieras privadas por parte del Banco Central y devaluación de la moneda nacional de 25 sucres a 33 sucres por dólar. (10)

El Gobierno de Hurtado firmó la primera Carta de Intención el 24 de marzo de 1983 y la segunda el 19 de abril de 1984. En este año, se vuelve a devaluar el sucre en 27%, se estableció el sistema de minidevaluaciones, se creó el mercado libre de divisas del Banco Central, se elevaron las tarifas de los servicios públicos, se prohibió el aumento del número de empleados del sector público, etc. En junio de 1983, el Gobierno de Hurtado decretó la llamada "sucretización" de la deuda externa, a través de la cual el Estado asumía las obligaciones en divisas ante los acreedores extranjeros y los deudores nacionales se comprometían a pagar en moneda nacional al Banco Cen-

^{9/} Agustín Fallas Santana, Pobreza y política social: Diagnóstico de la prestación de servicios sociales en el Ecuador. Cuadernos de Economía, INCAE, No. 6, Febrero de 1996, p. p. 29-30

^{10/} Galo Viteri Díaz, Las políticas de ajuste, Ecuador 1982-1996, Corporación Editora Nacional, Quito, p. p. 11-15

tral del Ecuador en condiciones sumamente ventajosas en cuanto se refiere a plazos, tasas de interés y tipo de cambio. Según cálculos conservadores, con esta medida el Estado subsidió a los deudores nacionales por un monto de 1.300 millones de dólares.

Después de dieciocho años de políticas neoliberales, en abril del 2000 se suscribe la última Carta de Intención entre el Gobierno Nacional y el Fondo Monetario Internacional, en ella el Gobierno de Noboa se compromete a continuar y profundizar con las políticas de ajuste y estabilización. El programa de ajuste fiscal incluye el incremento de los precios de los combustibles en más del 100%, la reducción del gasto destinado a remuneraciones en términos reales, la emisión de 300 millones de dólares para capitalizar a la banca, la privatización de las seis empresas estatales de generación de electricidad y de las 18 empresas de distribución, la privatización de las dos empresas estatales de telecomunicaciones, reducir el empleo en 17.500 cargos en el Gobierno Central, la privatización de las refinerías de petróleo, la privatización de los puertos marítimos de Guayaquil y Esmeraldas, etc.

Del análisis del contenido del programa de ajuste que contempla la última Carta de Intención, se infiere que se orienta a reducir la intervención del Estado en la economía, otorgándole un rol más activo al sector privado. Adicionalmente, registra un enfoque eminentemente fiscalista, puesto que se concentra en reducir el déficit de las finanzas públicas. En otras palabras, el programa macroeconómico no se orienta a reactivar el aparato productivo del país, es decir, la agricultura, la industria o la construcción que son sectores donde se generan fuentes de empleo, sino que, por el contrario, las medidas de ajuste están destinadas a desarrollar una economía eminentemente especulativa, que ha provocado efectos devastadores en la economía nacional. Según la Carta de Intención, el Gobierno Nacional prevé destinar ingentes recursos económicos al sector financiero privado.

La crisis del país los organismos financieros internacionales también lo atribuyen al hecho de que no se ha culminado con el proceso de reformas estructurales. Se afirma que en el campo de la seguridad social no se ha avanzado en nada en la reforma. Del mismo modo, en el ámbito de las privatizaciones, se considera que el país se ha estancado porque no ha transferido al sector privado las tres grandes empresas estatales: la industria petrolera, las empresas de telecomunicaciones y las empresas de generación de electricidad.

Los apologistas de las políticas neoliberales en los últimos años han venido predicando acerca de la necesidad de ejecutar la dolarización en los países de América Latina. Se estima que dentro de 15 o 20 años únicamente habrán dos o tres monedas en el mundo, vinculados a los bloques norteamericano, europeo y asiático. En este campo, Ecuador se ha puesto a la cabeza de los países de América Latina, aunque sirva únicamente como un mero conejillo de indias. Los apologistas de las políticas de ajuste afirman que los ojos del mundo se encuentran en Ecuador y que a Estados

Unidos no le conviene que fracase el proyecto de dolarización. Hoy en día, la producción de Ecuador es menor a las ventas de una multinacional de dimensiones medias, como Kodak. Por consiguiente, si fracasa la dolarización, no va a provocar mayores efectos en los demás países de América Latina.

III. PROPUESTA ALTERNATIVA DE POLITICA FISCAL

1. NUEVA POLITICA ECONOMICA

Las políticas neoliberales que se vienen aplicando en América Latina, en los países del sudeste asiático y en determinados estados de Europa generaron el desplome de las bolsas de valores, devaluaciones, fugas masivas de divisas, quiebras de empresas e instituciones financieras, en suma, ha conducido a una crisis financiera internacional. Frente a la crisis financiera internacional cada vez más se levantan voces de connotados economistas, sociólogos y organismos internacionales que ponen en tela de duda la eficacia de las políticas de ajuste y estabilización inducidas por el FMI y, por el contrario, plantean políticas alternativas a las del "capitalismo salvaje".

En Ecuador, los índices de producción del sector manufacturero, los elevados porcentajes de desempleo y subempleo, el aumento de la pobreza y la evolución del PIB per cápita, demuestran que el modelo económico que se viene aplicando desde los albores de los años ochenta ha fracasado en el país. Sin embargo, ¿por qué tozudamente se continúa ejecutando el paradigma neoliberal?, porque también hay beneficiarios del modelo como los grupos económicos nacionales y las empresas multinacionales.

Desde hace mucho tiempo atrás, se viene hablando de la necesidad de una concertación nacional, pero no se puede llamar a un consenso nacional con un programa de ajuste y estabilización inducido por el Fondo Monetario Internacional o con un programa exclusivamente de privatizaciones como plantean las Cámaras de la Producción especialmente de la costa, de ninguna manera. En la línea de llegar a un consenso nacional, se han realizado varios encuentros como los de Cusín o de Chorlaví, en las que de antemano ya se tenía listo unas "agendas" que supuestamente persiguen la modernización del país, pero que en el fondo, igualmente, son proyectos exclusivamente privatizadores.

Los sectores productivos, ya sea empresarios o trabajadores, no pueden continuar privilegiando sus intereses de grupo sobre los intereses nacionales. Se requiere tener una visión del país que queremos a futuro, esto es, a 20 o 25 años plazo, que enfrente los retos de la globalización, que proteja su medio ambiente, que sea capaz de generar su propia tecnología, que reduzca drásticamente los índices de desempleo y subempleo, y en general eleve el nivel de vida de la población ecuatoriana.

Bajo esta premisa, hay que tomar como punto de referencia las políticas económicas de los países industrializados en cuanto se refiere a subsidios, empresas estatales, investigación, comercio, salud, etc. En esa dirección, es necesario reestructurar el frente económico con profesionales que tengan conocimientos básicos de economía internacional y no registren ninguna vinculación con el sector financiero privado.

La nueva política económica se debe caracterizar por alcanzar una adecuada intervención del Estado en la economía. En esa línea, se requiere de un Estado fuerte, eficiente y competitivo, que trabaje en un frente común con el sector privado. Las experiencias de las naciones industrializadas y los países del sudeste asiático demuestran que el Estado desempeñó un rol fundamental en el desarrollo económico-social de esas naciones.

Adicionalmente, es necesario establecer como uno de los objetivos nacionales desarrollar una economía productiva, para lo cual es imprescindible una mayor supervisión de los organismos de control, combatir radicalmente la corrupción, reformar las leyes económicas y financieras vigentes y fomentar una cultura de calidad total en la generación de bienes y servicios a efecto de competir eficientemente en los mercados internacionales.

En la perspectiva de incentivar una economía productiva se debe fomentar el desarrollo de la educación en todos los niveles. Hoy en día, la educación y particularmente el conocimiento científico se ha constituido en factor fundamental de la producción moderna de bienes y servicios.

El Art. 67 de la Constitución Política de la República dice lo siguiente: "La educación pública será laica en todos sus niveles; obligatoria hasta el nivel básico, y gratuita hasta el bachillerato o su equivalente. En los establecimientos públicos se proporcionarán, sin costo, servicios de carácter social a quienes los necesiten. Los estudiantes en situación de extrema pobreza recibirán subsidios específicos." A su vez, el Art. 71 de la Carta Magna establece: "En el presupuesto general del Estado se asignará no menos del 30% de los ingresos corrientes totales del gobierno central, para la educación y la erradicación del analfabetismo." La educación tiene que ser el eje fundamental del Proyecto Nacional de Desarrollo, en esa dirección es necesario que se aplique efectivamente los mandatos constitucionales.

2. ENFRENTAR EL PROBLEMA DE LA DEUDA EXTERNA

La deuda externa se ha constituido en el problema central del país, debido al creciente pago de amortizaciones e intereses, constituyéndose en un verdadero "agujero negro" que succiona los recursos generados por el conjunto del aparato productivo, y en detrimento de las actividades sociales como salud, educación, vivienda, cuyos

presupuestos se han reducido drásticamente, en términos reales, a efecto de cumplir las obligaciones financieras con los acreedores internacionales.

La deuda externa en los últimos decenios ha crecido aceleradamente por la política económica diseñada por los sucesivos gobiernos que se han alternado en el poder, así como por el propio automatismo de la deuda. En 1970, la deuda externa total ascendía a 241 millones de dólares; en 1980, la deuda sube a 4.167 millones; luego, en 1990, se ubica en 12.222 millones; y fines de 1999, la deuda pública total llegó a 16.566 millones de dólares.

Desde 1987 hasta 1998, de acuerdo a las estadísticas del Banco Central del Ecuador, el país ha pagado cerca de 43.000 millones de dólares a los acreedores internacionales, pero si se excluye las amortizaciones e intereses refinanciados, así como la disminución de la deuda por el Plan Brady, Ecuador efectivamente a pagado por concepto de servicio de la deuda alrededor de 30.000 millones de dólares en los últimos 12 años.

Bajo esta premisa, se debe propiciar la conformación de un club de deudores para conseguir la condonación de la deuda externa con los gobiernos de los países industrializados y los organismos financieros internacionales. Si existen clubes de acreedores que representan a los estados industrializados, es obvio que también existan clubes de deudores que defiendan los intereses de los países subdesarrollados.

3. COMBATIR LA CORRUPCION

El problema de la corrupción es una de las causas fundamentales que obstaculiza el crecimiento sostenido de la economía nacional a mediano y largo plazo. La corrupción se ha agudizado en los últimos tiempos como consecuencia de las políticas de corte neoliberal que ejecutaron los sucesivos gobiernos que se alternaron en el poder.

En los últimos años se han producido varios casos de corrupción que hasta ahora han quedado en la impunidad, tales como el caso flores y miel, en la que estuvo involucrada la nieta de un ex presidente de la República; el caso de la importación fraudulenta de combustibles, en la que estuvo involucrado un ex ministro de energía; el caso de la red Peñeranda, en el que estuvo involucrado el hermano del cesado ex presidente Bucarám; el caso Sierra, relacionado a la importación ilícita de ropa usada; el caso Dahik, al igual que el caso Verduga, por el manejo irregular de los gastos reservados; el caso Mahuad, por la entrega ilegal de 3 millones de dólares para la campaña electoral por parte del banquero Fernando Aspiazú; etc.

Según un estudio del CONAM, solamente en el ámbito fiscal, la corrupción le cuesta al país por lo menos 18 billones de sucres, monto equivalente al Presupuesto General del Estado de 1997. De acuerdo a estimaciones oficiales, la evasión del Impuesto a la

Renta, IVA, ICE y aranceles alcanzan al 50%; es decir, que el Estado apenas recauda la mitad de los impuestos. El ex ministro de Finanzas, Eco. Marco Flores, preparó un proyecto de Ley de Reforma Tributaria, entre otras cosas, para combatir los niveles de corrupción, en dicho proyecto de Ley se afirmaba que de acuerdo con cálculos fundamentados en la rentabilidad esperada sobre activos para las sociedades el grado de evasión podría estimarse en un 80%. No en vano Transparencia Internacional ubicó a nuestro país como el más corrupto de América Latina.

A decir del economista Wilson Ruales, entre las causas que generan la evasión tributaria en el país se encuentra el nivel cultural, la idiosincrasia, la orientación del gasto, el nivel de tarifas, el factor riesgo, etc. Sin duda, un factor fundamental es la ausencia de una legislación que establezca sanciones drásticas para aquellas personas que no cumplen con sus obligaciones tributarias, como existen en varios países industrializados. Un célebre caso es el de Al Capone, a quien inicialmente no lo detuvieron por mafioso, sino precisamente por no pagar los impuestos.

En la línea erradicar la corrupción, es imprescindible que el Congreso Nacional apruebe leyes encaminadas a penalizar los nuevos delitos de corrupción, así como a eliminar la evasión tributaria en todos los niveles, especialmente los realizados por los llamados "ciudadanos de cuello blanco" que generan un impacto negativo en la moral pública. En el ámbito fiscal, se debe emular a los países industrializados, donde se establecen penas de prisión para los que no pagan impuestos. Adicionalmente, se debe gastar austeramente los recursos del Presupuesto General del Estado, de tal forma que se evite su malversación.