

Nueva Orientación de la Política Económica

Dr. René Benalcázar R.

El último cambio de Gobierno abre la posibilidad de iniciar una reforma radical en la dirección de la política económica. El fracaso de la tendencia neoliberal demostrada durante los últimos 25 años, cuando a partir de 1981 se inician los programas de ajuste: se nacionaliza la deuda externa y paulatinamente se enmarca a la economía dentro de los lineamientos del Acuerdo de Washington, dando como resultado la reducción de la tasa de crecimiento del PIB del 6% registrado entre 1950 a 1980 al 2% de 1980 al 2004, afectando especialmente al sector industrial. Se promueve la hipertrofia del sector financiero que provoca la crisis del año 1998. Se incrementa el desempleo, la emigración, la caída del consumo y las inversiones. Se corrompe el sistema bancario y se causa el caos monetario hasta caer en la dolarización. Estos fenómenos no son exclusivos de Ecuador, se suceden en varios países que aplicaron el modelo neoliberal en América Latina. Con estos resultados no se necesitan más pruebas teóricas ni empíricas para demostrar la necesidad de reorientar la política económica.

Lo que se clama hoy es un nuevo modelo para orientar la política económica en el mediano y largo plazo, que facilite la solución de los problemas vigentes y guíe al país a un "desarrollo económico sostenidamente equitativo, regionalmente equilibrado, ambientalmente sustentable y democráticamente participativo", como manda el numeral (1) del Artículo 243 de la Constitución de la República del Ecuador.

La respuesta para cumplir con este mandato es orientar la política económica conforme a una tendencia guiada por un nekeynesianismo-cepalino, cuyo modelo fue aplicado en América Latina y Ecuador desde 1948 hasta 1980, el cual generó un ritmo de crecimiento medio del 6% anual del producto interno bruto en ese lapso y un incremento del ingreso per cápita del 2,7% anual. La desocupación no excedió del 3%, la esperanza de vida subió de 47 a 67 años, el analfabetismo bajó del 43 al 12% y la inflación media entre 1950 y 1975 no excedió del 3%.

Estos avances fueron el resultado de una política monetaria técnicamente manejada por el Banco Central, guiada por la Ley de Régimen Monetario de 1948, cuyo objetivo fue mantener las mejores condiciones monetarias, crediticias y cambiarias para el desarrollo ordenado de la economía. Las finanzas públicas y la política fiscal fueron guiadas por planes nacionales de desarrollo, que a pesar de que no se cumplían a cabalidad, facilitaron concretar los objetivos nacionales, haciendo énfasis en el estímulo a un desarrollo económico sostenido y sustentable que genere la ocupación plena, distribuya equitativamente los ingresos y use, combine y conserve óptimamente los recursos, dando énfasis en la estabilidad monetaria interna e internacional.

Para los Planes Nacionales de Desarrollo se prepararon, el Vial, de Comunicación, de Energía y los Programas de Desarrollo Agrícola y de Fomento Industrial. Se realizó la reforma agraria, se aplicaron las leyes de Fomento Industrial, acompañadas de políticas de estímulo, de asistencia técnica con CENDES y financiera con la Corporación Financiera Nacional y con líneas especiales de crédito del Banco Central del Ecuador. Se establecieron políticas de protección para el sector privado, incluyendo medidas de protección en las relaciones de comercio internacional, con medidas similares a las que hoy aplican, la Unión Europea para regular el ingreso de banano latinoamericano, para defenderse de la industria textil china y otro tipo de medidas de protección, como las aplicadas por norteamérica para defender su industria del hierro.

La política crediticia la manejó la banca estatal. Se amplió y capitalizó al Banco Nacional de Fomento, se creó la Corporación Financiera Nacional como banco de primer piso, se estableció el Banco de la Vivienda. La Ley General de Bancos contenía normas que obligaba a la banca privada a dedicarse exclusivamente a las actividades relacionadas con el manejo monetario y además ordenaba a mantener un porcentaje de su cartera en crédito agrícola.

La investigación agrícola se inició y amplió con la creación del INIAP, la asistencia técnica la realizaban agentes de extensión del Ministerio de Agricultura e Inspectores del Banco Nacional de Fomento. Se estableció el crédito agrícola de capacitación para pequeños y medianos agricultores e industriales, que es una combinación de investigación, asistencia técnica y financiera. Se racionalizó la comercialización de productos agrícolas con la creación del ENAC y ENPROVIT. En esencia, el Estado fue el promotor del desarrollo económico, participando directamente en la producción de bienes estratégicos como petróleo, energía eléctrica, cemento, fertilizantes.

Así, Ecuador aplicó el modelo Keynesiano al igual que lo hizo el resto de países de América Latina. El milagro del desarrollo taiwanés, también se basó en la reforma agraria, en el establecimiento de parques industriales científicos, en el apoyo a la educación, el fomento de medianas y pequeñas empresas agrícolas e industriales, y la generación de servicios del Estado para estimular a la empresa privada.

Para volver al Estado promotor de desarrollo, es indispensable abolir el marco legal e institucional neoliberal que fue introducido en las reformas a las leyes monetarias, fiscales y de los regímenes administrativos de buena parte de los ministerios.

Entre las reformas urgentes, conviene modificar la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, especialmente el Título Sexto, de los Grupos Financieros, para evitar que los bancos privados sigan constituyéndose en oligopolios y monopolios, acaparando actividades que no son exclusivamente bancarias.

Así también, es necesario reforzar las normas de control por parte de la Superintendencia de Bancos a fin de que se garantice el cumplimiento cabal de la función de la banca privada y financieras, de canalizar los ahorros del público hacia inversiones productivas, evitando el uso ilegal de esos recursos y los excesos de gastos administrativos de la banca para justificar la fijación de altas tasas de interés y comisiones excesivas que enriquecen a los accionistas de estas instituciones y a sus altos funcionarios, perjudicando a cuenta correntistas y ahorristas y especialmente a los empresarios agrícolas e industriales usuarios del crédito.

Para evitar que el Directorio del Banco Central continúe cometiendo los errores que condujeron al caos monetario nacional, que se inició con la nacionalización de la deuda externa, continuando con las mini y macro devaluaciones, con la emisión excesiva de dinero y los despilfarros del salvataje bancario hasta caer en la dolarización, es necesario reformar el Artículo 78 de la Ley Orgánica de Régimen Monetario y Banco del Estado, para que la terna que envía el Presidente de la República al Congreso para nombrar el Directorio del Banco Central, sea modificada evitando que el Directorio dependa del Ejecutivo, con el propósito de que el Banco Central sea dirigido por un cuerpo representativo de diferentes sectores del país, de manera que sea un genuino organismo autónomo que represente el interés nacional. Con esta finalidad debe reformarse el Artículo 262 de la Constitución de la República que dispone que las ternas sean nombradas por el Ejecutivo. En esa reforma debería ampliarse el número de 5 a 7 miembros, los cuales podrían ser nombrados uno por la Federación de Cámaras de Agricultura, otro por la Federación de Cámaras de Industrias, un tercero por la Federación Nacional de Trabajadores. El Congreso Nacional podría elegir un representante de fuera de sus miembros y el Presidente de la República, podría estar representado por los Ministros de Agricultura y de Comercio Exterior e Industrias. Estos seis representantes elegirían un Presidente. Todos los miembros para ser candidatos al Directorio del Banco, deberían reunir condiciones básicas: instrucción superior, amplia experiencia profesional en el ámbito monetario y financiero, reconocida solvencia moral y ética.

La Ley de la Corporación Financiera Nacional debería ser reformada para que ésta vuelva a ser banco de primer piso y conceda créditos especialmente a las empresas industriales y no deba servirse de la banca privada para la concesión de créditos que no hace sino encarecer, dificultar y no permitir una supervisión adecuada de los préstamos que se conceden; así, debe reformarse el literal (a) del Artículo 3ro. contenido en el Título 2do., de los Objetivos, eliminando la frase: "por medio de las instituciones financieras" y concomitantemente seguir eliminando esa condición de que la Corporación Financiera Nacional conceda préstamos a través de la banca privada. Es necesario igualmente, suprimir el literal (i) del Artículo 5to. para que la banca privada no tenga un representante en el Directorio de la Corporación Financiera.

Para que el Banco Nacional de Fomento vuelva a cumplir a cabalidad con las funciones establecidas en su Ley Orgánica, conviene ampliar la constitución del Directorio nombrando un representante de las Cámaras de Pequeña Industria y Artesanía a fin de que se interese por la canalización de los ahorros hacia la concesión de crédito de fomento que necesitan estos sectores. De esta manera, serían siete los miembros del Directorio del Banco y de entre ellos, nombrarían el Presidente. Es necesario así mismo, establecer nuevas fuentes de capitalización mediante asignaciones presupuestarias permanentes en vista de que el crédito agrícola por su costo administrativo y riesgo en la recuperación, necesita que esta institución sea capitalizada por el Estado.

Si la política económica se orienta a fortalecer a los sectores productivos, la asignación de recursos para crédito constituye un elemento básico porque efectivamente la agricultura y la pequeña y mediana industria carecen de crédito de mediano y largo plazo.

Para regular la fijación de las tasas de interés activas y pasivas, la Ley de Régimen Monetario no necesita reformas, pero es indispensable que el nuevo Directorio del Banco Central modifique la forma de cálculo de las tasas de interés no en base al promedio de las negociaciones efectuadas por la banca privada, sino conforme a un estudio de los costos promedios de los bancos en el manejo del dinero.

En el ámbito de las finanzas públicas y la política fiscal, es necesario codificar y reformar el sinnúmero de leyes contenidas en la Ley de Reordenamiento en materia económica, en el área tributaria, financiera y especialmente la relacionada con la garantía de depósitos, e igualmente necesita codificarse y reformarse la Ley de Transformación Económica del Ecuador, Desagio y Reprogramación de Pasivos para anular todas las normas que están causando problemas a una administración del gasto público que se oriente al fomento de los sectores productivos, a la educación, a la investigación científica y tecnológica, y a la atención de los gastos de salud.

En lo que respecta al fomento industrial, debe reformarse la Ley Orgánica del Ministerio de Comercio Exterior e Industrias a fin de que éste se encargue de elaborar un Plan de Fomento Industrial en el cual se estudien las ramas y subramas de mayores perspectivas de desarrollo considerando las posibilidades de venta tanto en el mercado interno como en el internacional, se definan los problemas esenciales para estimular el desarrollo de las ramas seleccionadas y se elaboren proyectos de investigación que resuelvan esos problemas y faciliten los estímulos de asistencia técnica y financiera necesarios para la ampliación de las industrias o el establecimiento de nuevas empresas.

En relación con el fomento del sector agropecuario, es necesario igualmente reformar la Ley de Régimen Administrativo relacionada con las funciones de este Ministerio a fin de fortalecer al INIAP como eje de la investigación agropecuaria, devolver al Ministerio la responsabilidad de la asistencia técnica y vincular a estos organismos con el Banco Nacional de Fomento para aplicar eficientemente el programa de crédito de capacitación a los agricultores que trabajan en pequeñas y medianas propiedades y también para la pequeña industria y artesanía.

Indudablemente, para conseguir estos cambios legislativos es impostergable modificar la estructura del poder político en el Ecuador. Si existe un 67% de población que recibe ingresos inferiores a los límites de la pobreza habiendo sido víctimas de la explotación del actual sistema guiado por la política neoliberal en

los últimos 25 años, lo lógico es formar una alianza entre las clases de ingresos medios y bajos para que en las próximas elecciones elijan a líderes que efectivamente se interesen por defender los derechos de esa población y estén en condiciones de elaborar y ejecutar un plan de desarrollo de largo plazo, orientado por políticas que beneficien al bien común.

Para conseguir ese cambio, corresponde al gobierno del Dr. Alfredo Palacio y al Congreso Nacional, reformar la actual Ley de Elecciones para que sean éstas de elección personal para que los ciudadanos independientes puedan ser elegidos sin que necesariamente pertenezcan a los partidos políticos. Corresponde al pueblo ecuatoriano organizar esa alianza popular y llegar a consensos nacionales para que iniciemos un camino hacia un desarrollo económico sustentable, sostenido y democráticamente participativo, que logre eliminar la desocupación y la pobreza.