

Alternativas y Propuestas para superar las Rigideces del Sistema Económico del Ecuador

Econ. Marco Tafur S.
Econ. Gabriel Castro Ch.

Algunos países de América Latina continúan en la inestabilidad política. Son países en donde los presidentes no terminan sus mandatos, hay inestabilidad institucional, hay bloqueos, y conflictos. No estamos en la América Latina de la euforia democratizadora del final de las dictaduras, de la seguridad nacional e incluso de los años 80 cuando se podía debatir modelos económicos, políticas económicas; la idea de estabilidad democrática era como que no estaba en juego. Hoy, en América Latina, tenemos un panorama muy preocupante respecto a circunstancias de estabilidad política. Podríamos analizar país por país y son pocas las naciones que se salvan de esa situación.

Aquí, en Ecuador, cada vez se elige gobiernos muy limitados en su accionar por circunstancias externas, débiles, que no legitima la sociedad civil; y que no se diferencian en su orientación. Recordemos que en 10 años (1996 - 2005) se posesionaron 8 presidentes distintos, todos similares en sus políticas económicas, cuya esencia ideológica es el **neoliberalismo a ultranza**. La consecuencia lógica es la marginación y pobreza.

En este sentido, se acaba de demostrar que la capacidad para resolver los problemas sociales y económicos más acuciantes, es limitada y viciada. Los últimos veinticinco años de democracia han pasado con gobernantes y gobernados, de los partidos

tradicionales siempre enquistados por el modelo neoliberal, ligados por lo general a los grupos de poder económico y, las agrupaciones sociales más bien sindicalistas que han buscado prebendas y liderazgos irremplazables. Incluso el movimiento indígena que en 1990 surgió como una alternativa de participación activa en el entorno social, cayó en los mismos vicios de los políticos profesionales y en lugar de ser una respuesta a la esperanza para la raza históricamente relegada, se dividió por el influjo de sectas religiosas y ambiciones de la dirigencia, incluso no dudaron -inocentemente- en colaborar con el gobierno de Gutiérrez, que cuando ya no le servía a sus intereses neoliberales se deshizo de ellos agudizando la división indígena.

En última instancia, ese manejo tradicional de política sepultó el gobierno de Gutiérrez el 20 de abril pasado, dejando tras de sí los mismos resultados de sus antecesores: crisis generalizada en la sociedad con la única excepción de que el levantamiento que produjo esa caída fue provocada por la expresión genuina de la población quiteña y de otras ciudades, que de manera inédita, no solo despreció la participación de conocidos políticos, partidos e incluso autoridades seccionales, dando inicio (si somos optimistas) a una nueva forma de hacer política a través de asambleas populares.

Pero la realidad constitucional obligó a la sucesión presidencial y, Palacio, el nuevo Presidente Constitucional de entrada promete "*refundar el Ecuador*", que suena a un slogan repetitivo y ejercido por la mayoría de presidentes, no se ha logrado mantener una continuidad en las políticas económicas ni sociales, como en los últimos años ha sucedido con Chile, y más bien los refundadores han perdido el tiempo armando tal refundación que no sería, en todo caso de corto plazo, pero que ha sido inviable por la sujeción de países como el nuestro, a los designios del capital transnacional, a la tendencia neoliberal y a las cadenas que significa el endeudamiento externo.

Surgen desde luego, algunas expectativas en el país y en el exterior debido a la oxigenación de nuevas generaciones en el equipo económico del gobierno, que expresan la necesidad de,

por lo menos, reorientar las políticas económicas tendientes a atender la reactivación económica y la deuda social, replanteando los compromisos exagerados del pago de la deuda pública, lo cual, como era de esperar, causa inquietud en los grupos dominantes y en los organismos internacionales de financiamiento. En esta dirección habrá que resistir esas presiones, conociendo que el capital no tiene corazón sino que causa derrames de sangre y dolor por todos los costados.

Ante ello, el Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) plantea una serie de propuestas alternativas al modelo que privilegia la acumulación de capital y excluye al ser social.

DIAGNOSTICO, ALTERNATIVAS Y PROPUESTAS

Una estrategia de reconstrucción de la economía ecuatoriana

Este documento es un aporte a la reflexión común acerca de los problemas centrales de la economía ecuatoriana y la formulación de propuestas que permitan enfrentar la crisis económica y política. Han participado de su elaboración, en el ámbito de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador, los docentes e investigadores que se ha visto enriquecido con los aportes surgidos de la discusión.

El aporte de la Universidad

La Universidad tiene, entre sus responsabilidades, la de pensar en el país en el marco de la economía mundial y del desarrollo acelerado de la ciencia y la tecnología para contribuir a elevar la calidad de vida de la población y consolidar la democracia. Esta tarea es particularmente crítica y urgente en momentos como los actuales, signados por la concentración de la riqueza, el aumento de la pobreza, la exclusión, y la pérdida de la capacidad

de decidir nuestro propio destino dentro del orden mundial contemporáneo.

En cumplimiento de esa responsabilidad ineludible, la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador, el IIE, docentes e investigadores convocan a la reflexión común para aportar a un diagnóstico acerca de la naturaleza de los problemas centrales de la economía ecuatoriana y comenzar a formular propuestas y alternativas que permitan resolver la crisis y movilizar el potencial humano y los recursos con que cuenta el país. Colocamos esta contribución bajo la invocación del ave FENIX, que renace porque estamos convencidos de que el país puede resurgir del agobio a que lo han sometido ideas y políticas incompatibles con los intereses fundamentales del país, por más de dos décadas.

Condiciones para el desarrollo económico y social

La teoría, la experiencia histórica y contemporánea de las economías mundial y ecuatoriana revelan que el desarrollo económico y la elevación de la calidad de vida requieren el cumplimiento de un conjunto de condiciones. Entre otras las fundamentales son:

- Estabilidad y flexibilidad en el marco jurídico y político.
- Aumento del empleo e incorporación de la fuerza de trabajo al proceso de crecimiento como requisito de integración del tejido social.
- Funcionamiento eficiente y competitivo de los mercados de bienes y servicios, financieros y reales.
- Equilibrios macroeconómicos sólidos sobre la base de altas tasas de ahorro interno e inversión, financiamiento genuino del sector público, competitividad internacional, reducción drástica del déficit crónico en la cuen-

ta corriente del balance de pagos. Esto requiere, entre otros requisitos, la búsqueda flexible de precios relativos consistentes con el mantenimiento del poder adquisitivo y el equilibrio externo, y una baja tasa de inflación.

- Crecimiento de productividad de bienes y servicios nacionales, limitando el endeudamiento externo a la capacidad de generación de divisas e inversiones privadas directas en actividades transables que, como mínimo, mantengan en equilibrio sus operaciones en divisas.
- Incorporación generalizada y continua del cambio tecnológico en todo el sistema económico y social, participando de las corrientes dinámicas del comercio internacional compuestas por bienes y servicios altamente diferenciados.
- Presencia de un Estado que asegure el desarrollo nacional, la investigación, la integración social, equidad distributiva y el bienestar.
- Soberanía monetaria, cambiaria y fiscal, dentro del contexto de la economía internacional.
- Existencia de mercados de capitales financieros al servicio de la producción y el comercio.
- Desarrollo de concepciones arraigadas en la realidad nacional y orientada a dar respuestas a los desafíos y oportunidades de la economía mundial.

La experiencia histórica y contemporánea es categórica: sólo tienen éxito los países que participan activamente frente a la globalización manteniendo el comando de su propio destino. No temer a la globalización, por el contrario ésta debe ser utilizada para fortalecer el desarrollo económico y social.

Elementos para el diagnóstico

Pues bien, la trayectoria de nuestro país revela el incumplimiento de esas condiciones necesarias para el desarrollo económico y social; la única salvedad es la recuperada democracia de 25 años, amenazada por el gravísimo deterioro de las condiciones sociales que debilita el régimen constitucional (crisis política: 8 gobiernos en 10 años) como un orden eficaz para elevar la calidad de vida.

Predomina actualmente una visión fundamentalista de la globalización según la cual un país periférico y/o subdesarrollado como el nuestro, tiene que ser realista y aceptar que ha perdido capacidad de decidir su propio destino, porque el poder radificará, según esa concepción, en la esfera transnacional. De allí las políticas de apertura comercial, el ingreso indiscriminado de capitales externos, la desnacionalización de los servicios básicos, la industria, y las grandes redes comerciales, en suma, de subordinación a los criterios predominantes en los centros financieros internacionales. Peor aún cuando esas políticas se han cubierto bajo un manto de corrupción.

A partir de aquí, se han desfigurado los equilibrios macroeconómicos. Se desfinanció el Estado a través de la reforma provisional y de numerosos errores y omisiones en materia impositiva, agravándose el carácter regresivo del sistema tributario; en consecuencia, aumentó el déficit y el endeudamiento al punto que los intereses de la deuda representan hoy (2005) más del 28% de la recaudación tributaria y más del 50% del valor de las exportaciones no petroleras. La combinación de la apertura del mercado interno con dolarización, la fuga de capitales, los intereses de la deuda y el déficit de las operaciones de la inversión privada directa radicada en el país, generan un creciente déficit de la cuenta corriente del balance de pagos. En efecto la renta pagada entre el país y el resto del mundo totaliza un déficit de 1.545.7 millones de dólares a diciembre del año pasado.

Ecuador vive así pendiente de los cambios de humor de los mercados financieros externos y está monitoreado por el riesgo

país, revelador del grado de subordinación en que hemos caído. El Estado se ha replegado y subordinado, abandonando responsabilidades indelegables, y la política económica está limitada a transmitir señales amistosas a los mercados y pagar los servicios de la deuda. Como el ajuste es así interminable, la recesión no tiene piso. En estas condiciones, el déficit cero que vincula el gasto con la recaudación lleva, en el límite, a la extinción del gasto primario porque aquella está determinada por el nivel de actividad económica.

Las consecuencias de este conjunto de pésimas respuestas a los desafíos y oportunidades del orden mundial contemporáneo están a la vista: el desempleo, la pobreza, la exclusión de segmentos crecientes de la población en la producción lo cual estimula la migración desenfrenada. Las cifras son elocuentes: las transferencias de inversión apenas constituyen el 2.2% del presupuesto de gastos del P.G.E. del año 2005, esto es 166.0 millones de dólares; monto muy exiguo frente a un presupuesto de 7.343 millones de dólares. Frente a esta realidad se intenta paliativos desde la política social de la "dádiva" como ser el *bono de la pobreza*. En todo caso el sistema se ha convertido en una infatigable fábrica de pobres, desempleados y excluidos.

Es comprensible, pues, el clima generalizado de desesperanza y frustración, y el sentir profundo de que está amenazada la existencia misma de la Nación, pues ¿qué grado de autodeterminación subsiste cuando la sociedad percibe que el Estado y sus políticas están al servicio de un solo objetivo: pagar los servicios de la deuda? Hoy, el Presupuesto del 2005 necesita de 2.324 millones de dólares para financiar deuda externa e interna, monto respetable para una economía como la nuestra que requiere de recursos productivos. La estructura de la composición del FEIREP es la muestra más objetiva de lo afirmado, el 70% del mismo se destina a la recompra de la deuda. Urge una reforma.

Estos hechos están conduciendo a una situación terminal que amenaza el régimen de concertaciones que sustenta a toda sociedad organizada. Este régimen es viable cuando es compatible con la realidad económica de base, lo que no sucede actual-

mente, en el Ecuador. Las concertaciones relativas a la dolarización, la deuda pública, deuda social, están amenazados por la magnitud de los desequilibrios que están convirtiendo en sueños incumplidos los compromisos de los distintos agentes económicos y el Estado.

Es preciso desterrar las ilusiones del pensamiento predominante, del pensamiento único que sólo argumenta a partir de promesas de un futuro que nunca llega mientras que el presente muestra una trágica realidad. Es imprescindible realizar un diagnóstico preciso de la naturaleza de la crisis para apoyar, sobre esta base, su tratamiento y una política que permita reiniciar el crecimiento, recuperar capacidad de decisión y erradicar los males sociales que nos agobian.

La siguiente propuesta es un aporte a tal propósito y al necesario debate sobre la situación del país y su destino -que es el de todos nosotros-, cuyos resultados confiamos puedan verse en un plazo no largo y que, en lo inmediato, contribuya a cambiar la agenda de discusión de la política económica centrada en los últimos lustros casi exclusivamente sobre temas de corto plazo, por cierto importantes, pero que deben estar ineludiblemente acompañados por otros que atiendan al desarrollo económico y social de mediano y largo plazos.

Formulación de propuestas

El Plan que se formula a continuación persigue, a través de un amplio consenso social, encauzar al Ecuador en la senda del desarrollo sostenido, de manera que ese avance asegure la creación de empleos de calidad y cantidad suficientes para garantizar la inserción social y la mejora de los ingresos de las grandes mayorías nacionales.

Objetivos

El objetivo básico es buscar el desarrollo humano (desarrollo económico y equidad), lo que tenderá a potencializarse en la medida en que se cumplan los criterios propuestos. Es decir, elevar el nivel de educación y crear un ambiente de superación permanente en la población ecuatoriana y así constituirse en el motor del desarrollo.

Esto exige un enfoque integrador, de modo que las distintas áreas de la política económica actúen de modo consistente entre sí, subordinando su orientación específica a los objetivos principales deseados: producción, empleo, distribución equitativa, salud, educación, vivienda, entre otros.

El desarrollo económico supone garantizar un ritmo sostenido de crecimiento, no basado sobre mano de obra barata, de modo que permita ocupar y remunerar adecuadamente la fuerza de trabajo que nuestro país posee. La equidad buscada se orienta a mejorar la distribución del esfuerzo y de sus frutos y a encarar decididamente una política para una drástica disminución de la pobreza en todo el país. En este sentido se tiende a un mejoramiento sistemático del nivel de vida y dar oportunidades a los sectores de ingresos bajos y medios, y que los sectores de ingresos altos contribuyan al esfuerzo común de desarrollo humano.

La propuesta es, al mismo tiempo, orgánica y global, y debe concebirse como un todo para superar el letargo y la frustración generados por las políticas prevalecientes, impuestas por el "pensamiento único" y la subordinación a los intereses de los mercados financieros internacionales y para preservar la estabilidad institucional y política lograda a partir de la recuperación de la democracia.

Estrategias

Las estrategias que se diseñen deben estar orientadas a la búsqueda de la reactivación a través de enfoques que intenten su

logro en el plazo más breve posible. Es necesaria la transformación de la estructura productiva y de la composición de las exportaciones, incorporando productos diferenciados con mayor valor agregado. El logro de mayor capacidad de innovación jugará un papel fundamental en esta transformación.

El desarrollo productivo requiere la aplicación de políticas activas, que tiendan a asegurar a los agentes privados una base mínima para que puedan concretar sus propuestas. Ello supone consolidar el mercado interno, privilegiar los espacios productivos de la CAN y el MERCOSUR como ámbitos de actuación de los agentes locales e incrementar la exportación de bienes hacia el resto del mundo.

La estrategia debe combinar la protección contra las prácticas desleales y el dumping, el esfuerzo por colaborar con las empresas dinámicas en la creación y adaptación de las nuevas tecnologías, y el impulso a la baja de las tasas de interés a niveles razonables.

Al mismo tiempo, deben diseñarse estrategias que privilegien una mayor equidad tanto desde el punto de vista de la generación de empleo como de la disminución de las desigualdades en los niveles de ingreso. La decidida ampliación del espacio nacional y márgenes de decisión del Estado frente a las reglas de juego de la globalización constituyen una opción esencial para el desarrollo endógeno. Deben implementarse políticas que aseguren el equilibrio fiscal y de balance de pagos. Estas políticas, junto con otras semejantes, ofrecerán la base de un nuevo esquema productivo que promueva el avance de empresas creadoras de riqueza y empleo, en el marco de una economía sostenida por el deseo de forjar una nación de ciudadanos productores y, por lo tanto, prósperos.

Instrumentos de política. Medidas de corto plazo

En lo inmediato es preciso promover actividades empleo-intensivas y socialmente deseables; entre otras, la construcción

masiva de viviendas para los sectores de menores ingresos y el refuerzo de la infraestructura básica, las que, al mismo tiempo, contribuirán a sentar las bases físicas de un nuevo dinamismo económico. Simultáneamente se deben promover oportunidades de empleo en los servicios a la familia, como por ejemplo, la ampliación de los sistemas de cuidado infantil, cuidado domiciliario de ancianos, promoción de salud y otras actividades comunitariamente relevantes.

Vale recordar que pese a la exportación de la mano de obra (3'000.000 de ecuatorianos fugaron al exterior), el desempleo abierto bordea el 12% de la PEA. La propuesta tendería a la reactivación productiva y medidas redistributivas a mejorar el poder adquisitivo de la mayoría de ecuatorianas que apenas cubren el 60% de la canasta familiar. Pero, la propuesta se torna compleja pues se tendría que renovar toda una política económica basada en las exigencias de conocidos organismos internacionales que asientan su accionar en la corriente neoliberal.

Esto incluye la realización de obras significativas para mejorar las condiciones de vida en los municipios del país y la de obras de infraestructura económica que coadyuven a la integración regional. Se debe establecer un *seguro de empleo y formación para los desocupados* y cuidados sociales necesarios y convenientes para terminar con el drama inaceptable del hambre y la marginación en el País.

Estas medidas requieren una *reformulación del sistema financiero nacional* y la disponibilidad de mayores recursos fiscales que se deberán generar mediante las políticas propuestas. El refuerzo de las disponibilidades fiscales, indispensable para ganar mayor espacio de maniobra para un Estado promotor al servicio del desarrollo y la equidad social, se logrará actuando de manera simultánea sobre los ingresos y los gastos públicos.

Los primeros mejorarán mediante una reforma impositiva global que, en esencia, penalice la riqueza fácil y estimule la orientación de los recursos a la inversión productiva; la reforma debe terminar con los subsidios ocultos en las normas actuales,

que cargan su peso sobre los que menos tienen mientras alientan la elusión y permiten la evasión generalizada de los privilegiados. Esfuerzos por mejorar la recaudación del Impuesto a la Renta que es el más justo de los impuestos, desde el punto de vista ético y moral.

Los gastos, por su parte, registran un rubro que ya alcanza un peso abusivo e insoportable: *los servicios de la deuda*. Para contener su impacto negativo, hace falta negociar el 50 por ciento de los montos de capital adeudado, que se complemente con una rebaja de las tasas de interés y un período de gracia de cinco años.

Esta opción permitiría garantizar su pago en el futuro próximo con parte de los frutos del desarrollo que se comenzarán a recoger con la aplicación de los recursos liberados por la política propuesta. Es factible negociar estos cambios porque los resultados van a beneficiar a los mismos inversores, que tendrán así una perspectiva mucho más segura de cobro de sus acreencias en el mediano plazo.

En materia tributaria, se propone aplicar una sobretasa sobre el total del Impuesto a las Ganancias de los contribuyentes que durante cualquiera de los dos últimos ejercicios hayan declarado una renta sujeta a impuesto superior a montos que se establezcan.

Deben revisarse todas las disposiciones de carácter tributario que permitan la evasión, por acción u omisión, tales como los patrimonios societarios que no se reflejan en las declaraciones personales. Se propone también derogar las exenciones referidas a rentas financieras, primas de emisión y diferencias de valor en cuotas de capital, acciones y títulos valores, así como la incorporación de los dividendos a los ingresos gravados de las personas físicas.

Se debe tender a la disminución progresiva del IVA como tasa general y fijar tasas diferenciales con reducciones sustantivas en los productos de primera necesidad. La mayor disponibilidad presupuestaria generada por esas mejoras en la recaudación y los

gastos no sólo aportará la base indispensable para las políticas recomendadas, sino que asegurará el pleno control público de las herramientas de política económica necesarias para consolidar una nación autónoma y democrática.

La reconversión del sistema financiero exige reducir las tasas de interés, mediante una reducción de los encajes compatible con la vigencia de las normas técnicas; la afirmación del dólar como la moneda de intercambio nacional y el tratamiento de la oferta de crédito como un bien público, indispensable para el desarrollo.

La política monetaria y cambiaria no debe limitarse al sector financiero, sino ampliarse hacia todos los ámbitos del intercambio local como una de las herramientas para construir el dólar como una verdadera moneda nacional, capaz de conservar su valor adquisitivo y de representar la soberanía y la convivencia nacional. La utilización de las divisas extranjeras debe recuperar su rol natural de instrumento de intercambio con el resto del mundo.

Se debería exonerar de impuestos a los productores agropecuarios que estén por debajo de la línea de pobreza.

Revisar los *subsídios directos a la producción*, en función de la generación de empleo, de forma selectiva, de tal forma que sean los productos más sensibles a la variación de los precios en el mercado internacional los que más se benefician.

Se podría *reducir los aportes patronales a la seguridad social* para las empresas que generen nuevos puestos de trabajo, en busca de bajar el costo laboral, pero que el indicativo se referiría a escalas de subempleador y desocupados expulsados aparentemente del mercado de trabajo.

Ampliación y reorientación de las inversiones con recursos del Banco de Fomento, con ampliación de plazos crediticios que serán selectivos estrictamente para los pequeños y medianos productores, estableciendo una cobertura de riesgo que se relacionen directamente con el asesoramiento técnico de los funcionarios.

Prohibición de conceder créditos bancarios para el financiamiento de importaciones de bienes de consumo, suntuarios o que se produzcan en el país.

Establecimiento de derechos compensatorios para el ingreso de exportaciones provenientes del extranjero en condiciones de competencia desleal.

Ejercer el control de calidad de productos competitivos de alta sensibilidad en el país que se introducen sin etiquetado (calzado por ejemplo).

Fortificar la presencia internacional buscando nichos de mercados con productos agroindustriales no tradicionales ni de oferta reducida (caso de los exóticos tropicales).

Realizar seguimientos a los tratados que firme el país.

El cuidado en mantener los equilibrios básicos de la economía permitirá retomar el manejo de la política monetaria, la regulación de la política financiera, la atención de la política cambiaria y la implantación efectiva de políticas de provisión adecuada de bienes públicos en los campos de educación, salud, ciencia y técnica, justicia, seguridad y defensa, que han quedado postergadas frente a las falsas prioridades de las políticas previas.

Producción tecnológica y competitividad internacional

Debe acordarse una nueva agenda en materia de políticas de fomento productivo y tecnológico encaminada a revitalizar la productividad y competitividad del aparato productivo ecuatoriano.

En lo referente a tecnología, se debe desarrollar e inducir la utilización de tecnologías con *mayor valor agregado doméstico e ingeniería local*; agregar valor y manejo ecológicamente sustentable a los recursos naturales; inducir la difusión de tecnologías de la

información; desarrollar los sectores productores de software y de una industria local de contenidos; articular el sistema nacional, regional y sectorial de innovación; desarrollar al ser humano y favorecer el reciclaje de la fuerza laboral; implementar políticas de creación de nuevas ventajas comparativas en industrias asociadas con el uso de nuevas tecnologías.

La Universidad Ecuatoriana debe jugar un rol protagónico de la producción tecnológica: como política de Estado, algunos estudios de consultoría que llevan a cabo los gobiernos locales (agua, alcantarillado, vías, etc.), sea contratado con la universidad ecuatoriana y no solo sea potestad de consultores extranjeros. De igual manera en el campo de la investigación aplicada y científica.

En materia de competitividad internacional, es preciso mejorar la productividad y rentabilidad de la industria nacional en base al uso de nueva tecnología y mejoramiento de la mercadotecnia; desarrollar sectores de servicios a la producción asociados con la explotación de recursos naturales; brindar protección a industrias nacientes con contenido tecnológico local; reducir el impacto de las barreras para arancelarias a los productos locales.

En cuanto a los regímenes tecnológicos y competitivos sectoriales, se requiere profundizar el papel de la competencia y los marcos regulatorios como instrumentos de defensa del consumidor y como fuente de fondos para financiar el establecimiento de nuevas inversiones productivas.

Medidas de mediano y largo plazo

En el marco de las restricciones existentes, debe reconocerse que el desarrollo sigue siendo esencialmente un proceso interno de transformación e integración social, organización y movilización de los propios recursos.

La ejecución sistemática de los objetivos básicos buscados en los programas y proyectos sectoriales y específicos permitirá revertir la situación actual y generar el apoyo de la sociedad

ecuatoriana a un Plan consensuado. La decisión política de ponerlo en marcha se constituirá, así, en el motor de un proceso virtuoso de desarrollo económico y recuperación humana que la nación espera y necesita.

Deuda y financiamiento externo

La viabilidad del programa de reactivación y desarrollo ecuatoriano enfrenta gravísimos problemas de financiamiento externo e interno. Para hacer frente a estos problemas, y como contraparte de los esfuerzos para aumentar el ahorro interno -público y privado- se propone reprogramar por un plazo adecuado los pagos de los pasivos externos.

En lo referente a la deuda, *es necesario cambiar el perfil temporal de vencimientos de intereses y amortizaciones para aliviar sustancialmente la carga de servicios en los próximos cinco años.* Para ello hay que reestructurar la deuda pública a partir de una moratoria programada que determine por un período plurianual los recursos que asignará el presupuesto nacional para el servicio de la deuda.

Los pagos programados deben tomar en cuenta la disponibilidad de recursos necesarios para la puesta en marcha y ejecución del plan, en una escala ascendente que contemple la necesidad de un shock inicial de reactivación y el creciente superávit primario de las cuentas fiscales y saldos positivos del balance comercial que resultarán de su aplicación.

La reestructuración de la deuda requiere contemplar una reducción hacia un nivel razonable de las tasas de interés. Se debe hacer un relevamiento de la deuda privada para su conformidad por el Banco Central, Ministerio de Economía, el SRI y la Aduana. Sobre esta base, se negociará con los deudores mayores una reprogramación de plazos y tasas de interés.

Es preciso acordar directamente con las grandes empresas, en especial las filiales de empresas extranjeras radicadas en Ecua-

dor, la reinversión plena en el país de las utilidades por el plazo necesario para emerger de la crisis. Para el período inicial, se propone negociar un paquete plurianual de créditos conforme con las posiciones del G-7 y de los organismos internacionales, orientado a facilitar el financiamiento de las importaciones necesarias para el programa de crecimiento económico.

Economías regionales

Se propone el lanzamiento de un programa nacional de apoyo y reconversión de las estructuras productivas del interior del país, con especial preferencia dirigido hacia el segmento de la pequeña producción rural y urbana. Se propone organizar un consejo nacional de transformación productiva en cada economía regional con un núcleo con equidad social con participación del estado, los gobiernos provinciales, las universidades, los organismos de ciencia y tecnología y los productores.

Empleo, desempleo y marginación social

Deben priorizarse aquellos mecanismos de generación de empleo que provoquen una mejora de la calidad del empleo y que favorezcan a ciertos grupos, especialmente los trabajadores menos calificados. Modificar la tendencia actual no sólo es funcional al objetivo de mejorar el bienestar de los trabajadores sino también al de facilitar el crecimiento de la productividad. Las políticas de carácter más activo, como los subsidios al empleo privado y los programas de generación directa en el sector público, así como los de entrenamiento y capacitación, también deben estar destinadas a mejorar la posibilidad de que los grupos más postergados obtengan empleo.

En este sentido, es preciso desarrollar estrategias de reescolarización en el sistema educativo formal de los desocupados con formación inferior al secundario completo, orientadas a la inserción ocupacional. Es necesario instituir medidas de apoyo directo que aseguren a la población acceso a la educación, la salud y, en gene-

ral, a la satisfacción de sus necesidades básicas. Se propone avanzar hacia la universalización de la seguridad social y salud, estableciendo beneficios sociales derivados de la noción de derechos ciudadanos independientes del recorrido laboral de los individuos.

Estructura y dinámica productiva

La nueva política debe abarcar toda la estructura productiva, orientada a forjar una estrategia de aliento general a la mayor producción y la productividad que abarque las interrelaciones entre la industria, el agro y las demás ramas de la economía.

La regulación no debe frenar el mercado, pero tampoco puede ni debe someterse a él. La prueba decisiva de la eficiencia de una estrategia como la que se propone reside en los resultados obtenidos en términos de desarrollo económico y equidad del sistema. *La política industrial debe estar dirigida a las empresas como agentes centrales dinámicos de la producción antes que a las ramas o sectores.* Los aspectos sectoriales específicos serán tenidos en cuenta como telón de fondo de las decisiones al respecto.

Las medianas y pequeñas empresas deben recibir apoyos organizativos y técnicos que posibiliten su desarrollo y modernización, con condiciones de financiamiento apropiadas. Es preciso que las políticas dirigidas a las grandes empresas estén inmersas en un proceso de negociación en el que las medidas de apoyo razonable demandadas por éstas tengan una clara contrapartida en términos de aportes efectivos a la dimensión y eficiencia de la producción local. *El paradigma de producir para exportar implica como condición previa y necesaria el producir de modo eficiente y en cantidades abundantes para el mercado nacional y regional.*

GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO NACIONAL. POLÍTICA INTERNACIONAL

La globalización

Respecto del tema de la globalización, nadie puede sus- traerse que el estado de desarrollo de la economía mundial y de la producción mundial es la globalización. El resultado es que se van mundializando los procesos. Esto es posible, entre otras cosas, por el desarrollo de las ciencias, de las nuevas tecnologías, de la información, de la informática. Digamos que este estado de cosas es positivo.

“Lo *negativo* es que esta mundialización esté conducida y comandada por fuerzas e intereses que no coinciden con los de las grandes mayorías de la Humanidad – sostiene T. Vázquez (actual Presidente del Uruguay)- Es una mundialización que está conducida por el capital financiero internacional que opera, obviamente, con la lógica de la máxima ganancia. Además está *hegemonizado por las ideas del neoliberalismo* que preconizan las ideas de la desigualdad y de la exclusión.”

Ahora bien, si todo este adelanto técnico-científico inmen- so estuviera dirigido por otras fuerzas y valores, por otros intere- ses y otra ideología solidario-humanista, el ser social podría acce- der a otros niveles de desarrollo y emancipación muy superiores.

Estado y mercado

Respecto a la trillada relación Estado y mercado, es impor- tante definir el papel del *Estado como una institución necesaria pa- ra regular la sociedad y conservar áreas estratégicas de la misma*. Y so- bre todo porque el Estado expresa la voluntad de la gente; es re- distribuidor de ingresos, de bienes y servicios; y, atiende a los sec- tores sociales excluidos con un criterio solidario.

Pero el estado convive con el mercado, pero se entiende de- bería ser un mercado competitivo, no oligopolizado como el que

rige en el Ecuador y en el mercado mundial. Por eso la intervención del Estado es importante y necesaria para regular la competencia, para que ésta sea leal y no den origen a condiciones monopólicas que implican lo contrario. Se trata de reconocer la competencia del mercado, pero encuadrada en los marcos del debate democrático, de la no exclusión social. Por eso las relaciones no son esquemáticas, no se pueden determinar a priori. En ese sentido hay que resaltar la importancia del Estado como una institución de cohesión social, de redistribución.

Sin embargo, hay que considerar un tercer componente. Están el Estado, el mercado y la sociedad (participación ciudadana). Está la sociedad civil con sus organizaciones y su capacidad autogestionaria, de fiscalizadora de la obra pública; ante la cual deben rendir cuenta la clase política. Es el tercer elemento a considerar en esta relación compleja.

Por último, un reclamo por un rol más importante del Estado en la ciencia y la tecnología, apoyar la investigación científica y tecnológica universitaria, y crear estructuras que la posibiliten. De allí nuestro apoyo a la propuesta de modificar la estructura distributiva del FEIREP.

En relación a lo que el Estado debe dejar de hacer, habrá que revisar regulaciones que a veces no son las más justas y necesarias. Pero en el caso del Estado Ecuatoriano no aparecen áreas que deba abandonar. Más bien hay áreas en las que debe tener un rol más importante, como ser: la investigación, empleo, producción, alimentación, educación, salud, vivienda, seguridad social, etc.

Nuestra propuesta apunta a un Ecuador del Futuro, no se refiere tanto al Estado actual. Más que una propuesta programática que tiene que ver con el presente, donde estamos enfrentados a un neoliberalismo que busca desmantelar el Estado de Bienestar y agravar las exclusiones, hablamos de un proyecto de largo plazo, de una sociedad futura donde las relaciones Estado - mercado - sociedad son más complejas que lo habitual.

Política internacional

Es preciso, para la recuperación de la economía ecuatoriana y la generación de empleo y bienestar, aplicar una política que remueva la dependencia externa mediante la mejora de los precios relativos de la producción y su competitividad, el fomento de las exportaciones, la defensa del mercado interno (que en la mayoría de las economías exitosas constituye el principal destino de la producción de bienes y servicios) y el aumento del ahorro interno (que financia la mayor parte de la acumulación de capital).

Para ello se debe inducir a las filiales de empresas extranjeras que cierren su déficit operativo en divisas y se vinculen con la producción y el sistema de ciencia y tecnología locales, al tiempo que se impulse una relación simétrica con países de la CAN a partir de la división del trabajo intraindustrial. Es necesario jugar un rol activo en el plano internacional, no dependiente de los intereses de las potencias centrales, sino teniendo en cuenta la verdadera problemática del escenario internacional y la naturaleza de las cuestiones en juego y de los países o actores afectados, y su relación con las necesidades del desarrollo ecuatoriano.

Es prioritario volver a instalar al Ecuador en su ámbito geográfico natural - América latina- fortaleciendo y ampliando la CAN y el MERCOSUR a través de políticas comunes en los planos económico, diplomático, social y tecnológico. Como ser una re-negociación conjunta del problema de la deuda externa.

En este marco, es esencial el respeto del derecho internacional, especialmente de los derechos humanos, la libre autodeterminación de países y pueblos, la defensa de los valores culturales propios, del medio ambiente y la calidad de vida, y los procesos de paz que consoliden intereses históricos y culturales nacionales y regionales.

Moneda y crédito

El objetivo esencial es recuperar el poder de compra de la moneda local y la posibilidad de ejercer políticas monetarias y

crediticias autónomas y responsables que den sustento a la transformación social y productiva buscada. Es necesario diseñar propuestas innovadoras que reduzcan la vulnerabilidad que presenta el sistema financiero y lo vuelquen hacia el financiamiento a la producción.

Debe diseñarse una política de encajes suficiente que garantice la solidez del sistema, que garantice la liquidez del sistema financiero y sobre todo que regule las tasas de interés en base al costo operativo del manejo del dinero y no en base a la negociación oligopólica de la banca y que no conspire contra el financiamiento productivo.

Se debe mantener la estabilidad del sistema financiero teniendo en cuenta la protección de los pequeños y medianos depositantes y tomadores de créditos, diferenciando las políticas que afecten a éstos respecto de las políticas orientadas a las grandes inversiones, particularmente las especulativas. *Es necesario implementar una política estricta de creación de dinero que esté vinculada con la evolución de la economía real y que libere los fondos que ésta demanda para su funcionamiento.*

Es preciso establecer controles sobre los flujos externos de capital que permitan reducir los efectos de las crisis financieras internacionales, con potencialidad para reducir los riesgos de iliquidez. Se aplicarán los controles que tengan un efecto positivo sobre el financiamiento de la inversión productiva, desalentando las operaciones especulativas y alentando selectivamente las inversiones externas directas.

Política cambiaria y sus condiciones previas.

Debe recordarse que el valor del dinero es el valor de cambio del mismo respecto de los productos y servicios: es decir, su poder adquisitivo o poder de compra. Entonces la función de las autoridades no consiste en mantener constante el tipo de cambio de la moneda, sino su valor de cambio en relación con las mercancías. Por lo tanto el BCE y la Superintendencia de Bancos sólo deben preser-

var el tipo de cambio en la medida en que ello sea compatible con la finalidad fundamental de estabilizar el valor del dinero. Esto no ocurre cuando el tipo de cambio sólo puede mantenerse por medio de la baja interna de precios y salarios.

En un sistema monetario dolarizado el Banco Central no maneja la política cambiaria y el abandono de un tipo de cambio fijo -cualquiera sea el camino que se elija- requiere, entre otras, de las siguientes condiciones previas y simultáneas: aumento del nivel de reservas hacia el promedio del año 1997; reordenamiento y saneamiento de las cuentas públicas; un sistema de seguro de desempleo que coloque a todos los hogares por encima de la línea de pobreza y un salario mínimo equivalente; renegociación de la deuda con remisión de una parte de la deuda y suspensión del pago de intereses; aumento de las protecciones efectivas relativas de las manufacturas más diferenciadas; imposición de retenciones a las exportaciones con fuertes ventajas comparativas presentes, tales como petróleo y energía; medidas para reducir la apertura financiera tales como imposición a las operaciones de moneda y fiscalización por el BCE y Superintendencia de Bancos; compensación de efectos de la depreciación sobre los saldos de deudas y créditos de sectores de ingresos medio-bajos y pequeñas empresas.

Política comercial y externa: CAN, MERCOSUR y ALCA (TLC)

El Ecuador debe tener claro que el comercio internacional es complemento del desarrollo económico del país y en base a ese principio negociar, en los términos más favorables, para estimular la producción nacional, promoviendo las exportaciones e importando lo esencial para el desarrollo de la economía nacional.

En cuanto a la CAN, es preciso preservar la unión aduanera y negociar conjuntamente, formular soluciones para los pocos sectores conflictivos y llevar a la práctica proyectos de integración conjunta en áreas de nueva competitividad. Respecto de la

renegociación de la deuda externa, debe hacerse un planteamiento andino.

Fortificar y difundir el Acuerdo firmado con el MERCOSUR como paso para la constitución de un área fuerte de libre comercio para América del Sur. Con referencia a las negociaciones del ALCA (TLC) y el acuerdo UE, es preciso adoptar una posición firme por la cual sin acuerdo en el sector agropecuario y en el ALCA sobre medidas antidumping, subsidios y eliminación de barreras no arancelarias, no se debe aceptar avance alguno. Asimismo es necesario insistir en medidas de adaptación gradual y de apoyo financiero y técnico a sectores afectados por la liberalización.

Política fiscal

Deben tomarse en cuenta aspectos presupuestarios y administrativos que contemplen implementar técnicas de presupuestos por programas, resultados y base cero; jerarquizar el organismo que elabora y coordina la confección y posterior control de gestión del Presupuesto General del Estado (P.G.E); fortalecer los organismos de Administración Fiscal; implementar un régimen unificado de control de las empresas estatales con participación de las universidades y de los usuarios; elaborar programas racionales y permanentes de lucha contra la evasión.

Asimismo debe diseñarse una reforma integral en materia tributaria, que comenzará a aplicarse en forma progresiva y que deberá elevar la carga o presión impositiva en jurisdicción nacional en un porcentaje significativo del PIB, con particular énfasis en los impuestos a las Ganancias y sobre Ganancias de Capital, especialmente en los sectores de altos y muy altos ingresos.

Es justamente en este aspecto central que se tiene una enorme diferencia con otras políticas, que no hacen más que mantener y en todo caso acentuar la *regresividad y la injusticia de la tributación en el Ecuador*. Es imprescindible corregir en forma gradual pero firme y sostenida el actual regresivo sistema impositivo, basado en tributos indiscriminados al trabajo y al consumo

de los hogares. Urge una reforma impositiva sobre la base de un impuesto progresivo y progresional sobre todo tipo de ingresos, que contemple un mínimo no imponible alto, según el principio de que “pague progresivamente más quien tiene más”, a implementar en forma gradual en la medida de que se vaya ajustando el aparato administrativo actual de recaudación. Este impuesto debe ser complementado con tributos a la acumulación patrimonial y al consumo suntuario, prescindible o competitivo de la producción nacional. Es decir, se trata de diversificar las fuentes de ingresos; pues, de cada dólar de ingreso a la caja fiscal, según la proforma 2005, 47 centavos son impuestos indirectos (IVA e ICE) y 12 centavos provienen del impuesto a la renta (IR).

Es decir, se trata de formular los lineamientos básicos de un nuevo sistema tributario que no solamente sea para recaudar, sino también para distribuir mejor y para apoyar a la producción nacional, especialmente pensando en el carácter anticíclico de este sistema de tributación. Esos lineamientos, que deben ser explicados en forma comprensible para la ciudadanía, deberían servir de base para un amplio acuerdo político v social, alternativo al actual sistema impositivo fiscalista, oneroso y regresivo.

A continuación puntualizamos algunas propuestas, que fueron analizadas por los autores en el Boletín Economía No 93, UC., 02/05.

- Proforma e Investigación.
- Presupuesto y participación ciudadana
- Política de inversión pública
- Plan de Viviendas.
- Medidas para fortalecer la productividad y rentabilidad de las empresas
- Políticas Institucionales
- La Ley Presupuestal
- Remuneraciones
- Salud Pública

Reformas institucionales y políticas. El rol del Estado

Es necesario tener en claro que, a pesar de su creciente descrédito y del virtual desmantelamiento a que lo ha sometido la embestida neoconservadora y/o neoliberal, el Estado sigue siendo la máxima instancia de articulación social.

Es necesario lograr un mejor Estado, tecnológica y culturalmente más avanzado, que contemple el fortalecimiento de aquellas instituciones y programas que promuevan nuevos equilibrios en los planos de la redistribución del ingreso y el poder social y que priorice los necesarios cambios en las instancias subnacionales, incluyendo mecanismos de participación ciudadana en los distintos niveles, en el marco de un replanteo del rol y la agenda del Estado, así como de sus relaciones con la sociedad civil.

Las reformas hacia adentro del Estado deben implantar nuevas tecnologías de gestión y transformar las pautas culturales vigentes, para lo cual requieren la firme voluntad política de quienes lo conducen.

En lo relativo a la promoción del desarrollo, el papel preponderante cumplido por el Estado como productor de bienes y servicios, como responsable principal del avance científico y tecnológico, como regulador del mercado laboral, como constructor de la infraestructura material del país o como interventor en el comercio externo ha dado paso a un creciente abandono de estas funciones -lo que ha tendido a favorecer al gran capital privado, nacional y transnacional-; en tal sentido, el estado nacional debe redefinir este rol, con las modalidades que resulten más conducentes para los objetivos acordados.

En cuanto a las funciones relativas al bienestar de la población -salud, educación, previsión social, vivienda- urge que el Estado reasuma su responsabilidad en estos aspectos indelegables, fortaleciendo sus principales instituciones y con el claro convencimiento de que un Estado débil es incapaz de asumir el irrenunciable papel que le corresponde como articulador social y orien-

tador de la dinámica y dirección global de la sociedad, estableciendo nuevos equilibrios en las relaciones de dominación social y política.

Regulación de los servicios públicos y concentración económica

Se debe promover, y aun forzar, patrones de comportamiento empresarial que se asemejen, en todo lo posible, a los esperables en mercados eficientes, como un ineludible mecanismo en materia de regulación de monopolios naturales, sancionando y aplicando normas antimonopólicas específicas.

Es necesario diseñar y aplicar políticas orientadas a regular el comportamiento y rentabilidad de los servicios públicos. Para ello se requiere la revisión de los siguientes temas: precios de base de estos servicios para limitar las ganancias extraordinarias; eliminación de las demoras regulatorias y aplicación efectiva de los factores de eficiencia; anulación de las cláusulas de ajustes periódicos de las tarifas mediante indexaciones que contravienen una economía dolarizada; reglamentación de la ley de defensa de la competencia en los que concierne a los servicios públicos. Por otra parte, es necesario que los bienes y servicios de producción nacional tengan preferencia en las compras de las empresas estatales y gobiernos locales.

Política y vida social frente a las propuestas de cambio en la economía

La transformación para ponernos de pie requiere la conformación de una nueva coalición social que refleje al mismo tiempo la voluntad de superación de la crisis y la formalización de una nueva identidad que debemos construir entre todos. Esta coalición debe integrar aquellos sectores que encarnan la producción, provenientes del trabajo y del capital, y a las actividades esenciales que hacen que nuestra sociedad continúe funcionando.

La unión para la reparación de la Nación requiere atravesar y enlazar a los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil de forma de alcanzar un amplio consenso de bases mínimas respetadas por todos, que exprese, de manera inequívoca, un programa de revitalización del que nadie que desee participar legítimamente pueda sentirse excluido.

El consenso social determinará el grado de intervención del Estado y del mercado en la asignación de los recursos y la distribución de la riqueza. Este criterio se ha demostrado perfectamente compatible en otras naciones del planeta, como es el caso de China. También deberá descansar sobre este consenso la reconstrucción del concepto de ciudadanía fiscal, por el que todos nos convertimos en obligatorios sostenedores del estado, en relación con una equitativa distribución de las cargas impositivas.

Nos espera una ardua tarea orientada a la ocupación positiva de nuestro territorio y a la integración con nuestros vecinos de la CAN y el MERCOSUR a partir de la fijación de razonables intereses nacionales y regionales. Debemos ampliar y consolidar los avances del agro y erigir las bases de la nueva industria ecuatoriana, la del valor agregado del conocimiento y la inserción en los mercados internacionales; restablecer al Estado en el rol de árbitro, protector y promotor, y no de amenaza para los ecuatorianos.

Debemos fortalecer la democracia en el marco del imperio de estado de derecho establecido por la Constitución, procurando el pleno y transparente funcionamiento de los partidos políticos. Se impone retomar los resortes del poder nacional para las determinaciones estratégicas que hacen a los grandes temas del país.

Cuanto antes comencemos, menor será el sufrimiento causado por la herencia recibida y más rápida la unión de la ciudadanía alrededor de un nuevo consenso social. El parto de una nueva sociedad hará al Ecuador renacer para recobrar lo que soportaba a nuestros antecesores: coraje y confianza en el futuro.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

1. Resumen de la Agenda para el Desarrollo Estratégico de las Organizaciones Económicas Campesinas: Caso Bolivia.
2. Propuesta de Tabaré Vázquez para redefinir la izquierda del Frente Amplio uruguayo.
3. Hacia una Agenda Social en construcción desde las sociedades civiles del sur de las Américas, para la integración y el desarrollo; Santiago de Chile, mayo 2004.
4. Propuestas del EP-FA para la reactivación económica; Montevideo-Uruguay; agosto 2000.
5. Hacia el Plan Fénix; Universidad Nacional de Luján; Buenos Aires, septiembre de 2000. E-Mail: la-uni@mail.unlu.edu.ar. <http://www.unlu.edu.ar>
6. Instituto de Investigaciones Económicas U-C; Revistas y Boletines Economía; varios números.