

INTERVENCION DEL ECON. FRANCISCO SWETT*

*/ *Este documento fue enviado por el autor con el título de: "Reflexiones sobre la Estabilización Económica y el Nuevo Modelo de Desarrollo", y es otra versión de la intervención en la Mesa Redonda.*

En los últimos meses han emergido dos términos nuevos dentro del vocabulario económico. Se ha empezado a hablar primero de cambiar el *modelo de desarrollo*, y más recientemente de llevar adelante un proceso de *estabilización económica* para emerger de la crisis actual.

Aquellos que hemos contribuido a la generalización de dichos términos, debemos también dilucidar algunas preguntas básicas sobre estos temas. La opinión pública se pregunta insistentemente qué suerte nos depara la situación económica, y desgraciadamente las respuestas que se dan, particularmente aquellas que provienen del propio gobierno, generalmente contribuyen a alimentar la desazón, la desconfianza y, por ende, la incertidumbre.

En vista de lo dicho quiero compartir con Uds. mi interpretación a varias de las preguntas básicas que se pueden hacer: ¿Por qué está desestabilizada la economía ecuatoriana?; ¿en qué consiste la estabilización económica?, ¿por qué importa el déficit fiscal?; ¿cuán complejo es llevar adelante un programa de estabilización?; ¿cuánto tiempo toma?; ¿cuál es la factibilidad política de la estabilización?; ¿qué relación existe entre el programa de estabilización y la consecución de un nuevo modelo de desarrollo?. Estas sin duda son algunas de las preguntas que se les debe de haber ocurrido a ustedes, y sobre las cuales, estoy seguro, deben existir las más variadas interpretaciones.

Al inicio debo expresar a ustedes algunas de las premisas básicas sobre las que se basan mis puntos de vista. El daño económico ya está hecho y no existen medidas sencillas y no dolorosas que puedan ayudarnos a solventar la situación; por otro lado la actual situación de deterioro no revela aún que se haya "topado fondo", pero lo que sí es cierto es que la actual situación es insostenible; adicionalmente, los "paños tibios" y "medidas parches" a las cuales sucesivos gobiernos nos han acostumbrado no pueden tomarse sin correr el riesgo de acelerar el deterioro. Yo no soy un augur, ni me considero pesimista pues existen pautas claras y probadas para la restauración económica.

Por último debo negar enfáticamente que en una disciplina tan frustrante y compleja como la economía se pueda poseer los dones de la sabiduría y de la clarividencia. La Economía, a diferencia de la Medicina, requiere la presen-

cia continúa del facultativo sobre el paciente, aún cuando éste esté supuestamente sano.

La Desestabilización Económica: Cambio en las Reglas del Juego.

Don Pedro Calderón de la Barca, ilustre literato español, en su obra "La Vida es Sueño" nos hablaba de que "todo tiempo pasado fue mejor. . .". Hoy nosotros miramos con añoranza la dorada década de los setenta cuando todo parecía marchar inexorablemente por el camino de la prosperidad. Yo he venido sosteniendo por mucho tiempo, inclusive en el medio de la era de bonanza, que lo que se vivía era un peligroso espejismo, un fenómeno de hipnosis colectiva conocido como el petrolerismo y el endeudamiento fácil. Tratábase de un espejismo por cuanto el sustento de la prosperidad, que en todo caso tampoco era prosperidad para la mayoría de los ecuatorianos, era bastante irreal. Era un fenómeno de precios, de coyunturas externas favorables, más no se trataba de un fenómeno de producción.

Nos acostumbramos a la vida fácil: precios altos para nuestros productos y dinero barato para nuestros gastos e inversiones. El estado ecuatoriano fue el gran "alcahuete" de esta situación pues, basándose en ideas absurdas de cómo se debía manejar el proceso de desarrollo, optó por mantener importantes, pero efímeros, subsidios al tipo de cambio a través de una crecientemente irreal paridad cambiaria, al crédito a través de la estructura y los niveles de las tasas de interés, a los combustibles y en general al consumo. Se distorsionó el mecanismo de mercado otorgándose prebendas irrisorias a un proceso de industrialización caro, dispendioso, ineficiente, y generalmente apartado de las características que la industrialización debe revestir en nuestro país.

Por intentar favorecer al consumidor, cosa que no se logró enteramente debido al defectuoso sistema de comercialización agrícola, se abandonó, más aún se ahogó, a la agricultura a través de los controles en los precios, los subsidios co-

mo el del trigo y la leche, y la Reforma Agraria que fundamentalmente alimentó el dolo en el tráfico de tierras y no dirigió sus efectos a favor de los desposeídos y los marginados. El Estado Ecuatoriano, poseído de recursos como un nuevo rico, no escatimó esfuerzos en consolidar el dominio burocrático de la economía, y en acentuar sus más perniciosas manifestaciones como el centralismo.

La era constitucional se inició condenada euforia. La fuerza del cambio exigió como estandarte de lucha el gasto público. La legislatura dio el primer salvo al decretar el alza intemperada de los sueldos y salarios en un 90o/o en términos reales y decretar la baja en la semana laboral a 40 horas de un solo plumazo. Por éstas, y otras acciones del Ejecutivo por ustedes conocidas, se infló el gasto público en forma desmesurada subiendo entre 1979 y 1980 en 70o/o, y empezando la cadena de déficits crecientes e insostenibles, cuyas consecuencias las pagamos hoy y las continuaremos pagando en el futuro cercano.

La impericia en el manejo económico, particularmente en el ámbito monetario, ha contribuido a exacerbar las distorsiones heredadas de los setenta. La política se ha adueñado de instituciones técnicas como el Banco Central y el manejo económico ha sido sojuzgado y maniatado por una pedestre visión política muchas veces amparada en el sofismo, la teoría barata, y el más grave desdén de los intereses nacionales.

En definitiva la economía ecuatoriana se halla desestabilizada por razón de sus males heredados y debido al exacerbamiento de las distorsiones económicas causadas por un mal manejo técnico. Mientras tanto, las condiciones económicas internacionales que durante los años pasados nos fueron favorables han pasado a ser adversas. La era de relativa prosperidad ha dejado paso a una era de depresión; el clima de libre comercio ha sido afectado por la miopía de los países industrializados; los precios de nuestros productos básicos se hallan en su descenso cíclico; el mercado de pe-

tróleo está saturado; las tasas de interés se mantienen en niveles muy altos y continuarán en dicho estado por mucho tiempo; el acceso a nuevo crédito externo se otorga sobre bases sumamente onerosas; y las mejores previsiones son de que el dólar se mantendrá fuerte en los mercados financieros internacionales.

Las reglas del juego económico han, pues, cambiado dramáticamente; mucho más rápido y dramáticamente que aquellos que vislumbrábamos el cambio de escenario lo pudimos calcular.

Configuración de la Problemática Económica Actual

La economía ecuatoriana se nutre por su sector externo; por ello, las épocas de bonanza son invariablemente determinadas por lo que sucede con nuestras exportaciones. En este ámbito las señales de la crisis son:

— La baja de la reserva monetaria internacional (cuyas cifras el Banco Central del Ecuador dejó de publicar desde Enero). Sabemos en todo caso que ésta se halla por debajo de la “regla de tres” de que se requieren por lo menos cubrir tres meses de importaciones para mantener la estabilidad cambiaria; sabemos que su composición de activos no es exactamente patrimonial sino que ha sido inflada a través de endeudamiento (lo que Alberto Dahik llama la cosmetología de la reserva).

— La baja absoluta de las exportaciones no-petroleras, particularmente en el caso del café y del cacao. En los últimos meses únase a ésto la caída de las exportaciones de petróleo.

— El significativo incremento en el servicio de la deuda externa del país cuya relación en términos de las exportaciones fácilmente supera el 60 por ciento.

— El alza del dólar en el mercado libre a niveles insospe-

chados y la fabulosa pérdida cambiaria que dicho fenómeno implica para incontables empresas con pasivos en dólares.

En el ámbito interno la mayor distorsión vigente es el déficit fiscal que ha alcanzado la significativa cifra del 120% sobre el PIB. El déficit financiero del Presupuesto del Estado ha llegado a la alucinante cifra de S/. 26.000 millones, y en el sector público consolidado a S/. 35.000 millones. El déficit fiscal tiene importancia por cuanto introduce presiones inflacionarias por una parte, y porque su financiamiento demanda el concurso del endeudamiento externo, el endeudamiento interno y/o el alza en los tributos e impuestos.

La voracidad del sector público ha tenido su contraparte en la depresión del sector privado. Por tercer año consecutivo las Cuentas Nacionales ("cuentas alegres" a mi manera de ver) constatan un crecimiento de la inversión privada inferior al uno por ciento. Hablo de "cuentas alegres" porque nos aseguran un crecimiento de 40% en este año, y yo no sé honestamente en base a qué: ¿cuántos de entre ustedes prevén un incremento de sus ventas, o un mejoramiento de sus resultados económicos en general, para lo que resta del presente año?

El sector privado luce como un campo devastado por la sequía. La industria de la construcción está virtualmente paralizada, y todas las industrias conexas: cemento, arena, canteras, pisos, vidrios perfiles, muebles, etc., está atravesando serios aprietos; de la agricultura es superfluo hablar; la industria de ensamblaje sufre su dependencia en materias importadas; el desempleo y el sub-empleo cunden, y se anuncia la liquidación y quiebra de importantes empresas. El sistema financiero se halla comprometido con sus avales y fianzas y la vulnerabilidad tiene implicaciones ominosas para el sustento de una sana economía.

Esto, distinguida audiencia, es una economía desestabilizada.

La Estabilización Económica: Tratamiento Complejo

El objetivo de la estabilización económica es el de redimensionar la economía y devolverla a ésta a un cauce en el cual pueda emprender un proceso de crecimiento autosostenido. En resumen, las metas concretas de la estabilización son:

- Otorgarle competitividad a las exportaciones del país; incentivar la producción de exportación; diversificar la canasta de exportaciones.

- Permitir la acción correctiva de los mecanismos del mercado, y afinar permanentemente dichos mecanismos basados en el sistema de precios, y en la libre competencia.

- Redimensionar el gasto público para que éste se encuadre dentro de las posibilidades del país; restaurar la disciplina fiscal al bajar el déficit a magnitudes manejables.

- Utilizar en forma eficiente la capacidad de endeudamiento del país.

- Montar un programa de inversiones prioritarias para estimular la actividad económica.

- Controlar la inflación y mantenerla dentro de límites razonables.

- Reorientar el proceso de industrialización del país y brindar incentivos a las industrias que poseen ventajas comparativas actuales o potenciales.

- Revalidar el desarrollo agrícola.

- Brindar incentivos para la creación de empleos productivos, y

- Lograr una adecuada apertura económica en ámbitos

de particular importancia como los hidrocarburos y la minería.

Concertar la consecución de todas estas metas es tarea compleja y requiere un período de varios años en los que se demanda constancia en la disciplina económica. Tomemos en cuenta que estamos suponiendo que existe la posibilidad de generar producción exportable en plazo perentorio y que hay fórmulas para restaurar la disciplina fiscal. La etapa de transición propiamente dicha es el tramo más duro por el reajuste de precios y de producción requerido.

Pero se requiere por sobre todo decisión política y alta solvencia técnica. Hemos padecido de actitudes políticas pusilánimes que conducen a la toma de decisiones parciales y aisladas, y hemos padecido de politización de lo técnico. Las medidas a tomarse deben tener un orden lógico de progresión y deben ser adoptados en conjunto. Se demanda armonía entre los puntales básicos del manejo económico que son el Programa Financiero del Banco Central, el Presupuesto del Estado, y el Plan de Inversiones Nacionales. Se exige congruencia entre las políticas económicas instrumentales: la política monetaria y sus instrumentos crediticios, bancarios y de la estructura y niveles de las tasas de interés; la política cambiaria y sus instrumentos accesorios tributarios y arancelarios; la política fiscal; la política laboral y de generación de empleos; las políticas de fomento de exportaciones, de fomento industrial y de fomento agropecuario; y el esquema de planificación económica global.

Programa Cambiario

Los estímulos al sector externo deberán provenir de la utilización juiciosa y ágil de la política cambiaria. La creación de tabús en torno a la paridad cambiaria nos ha conducido en las últimas semanas al malgaste político de las autoridades monetarias, quienes han utilizado su talento y su tiempo para, tratando de cuadrar el círculo, negar que ha habido devaluación. En el proceso se ha producido una terri-

ble confusión, se ha puesto una insoportable presión en el mercado libre de cambios, se ha violentado la ley y se han prometido quimeras inalcanzables.

Una devaluación mal administrada es una cura peor que la enfermedad y sus potenciales efectos benéficos quedan absorbidos en tres o cuatro meses, luego de lo cual hay que volver a devaluar. Los cálculos sobre poder de compra del sucre a su paridad oficial indicaban una sobrevaluación de 40o/o hasta mediados del año pasado, y que ésto sirva de pauta para establecer el marco de referencia de la paridad cambiaria.

La política cambiaria debe en todo caso basarse sobre cálculos de paridad real. Para ello deberá usar como instrumentos accesorios a la política tributaria y la arancelaria. Las alzas de los aranceles y el otorgamiento de Certificados de Abono Tributario (CAT's) a la exportación, elevan la paridad cambiaria efectiva, y viceversa, las reducciones en los aranceles y en los CAT's bajan la paridad cambiaria efectiva. Se pueden adoptar diversas modalidades y combinaciones de ajuste cambiario, a lo cual cabría añadir tan solo que la política cambiaria deberá guardar siempre una estrecha correlación con la política anti-inflacionaria.

En definitiva, el mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda y el incremento sostenido de la producción nacional son los mejores antídotos contra la devaluación.

Pero si la corrección cambiaria constituye uno de los elementos primigenios de la política de estabilización, ésta no es condición suficiente y necesaria para salir del atolladero. Ha menester que los estímulos cambiarios se filtren hasta el nivel de los productores y por ello deberán establecerse precios mínimos de sustentación para los productores. Para contrarrestar las imperfecciones del mercado será menester otorgar crédito favorable a los productores e incentivar la formación de grupos de exportación entre los productores.

Programa Arancelario

Al jugar con la paridad efectiva de la moneda será necesario contrarrestar en alguna medida las presiones inflacionarias que se originan en la devaluación. En la actualidad, el modelo distorsionado de desarrollo que poseemos restringe la oferta de bienes de consumo importables y promueve las más grandes ineficiencias de un mercado oligopólico protegido. Por otro lado, el contrabando es un mal de proporciones que aqueja al comercio legalmente establecido y al fisco.

Variar la estructura arancelaria mediante la disminución de los recargos más fuertes en la Lista II y contemplar la imposición de tasas mínimas en todo el espectro de importaciones puede parecer irrisorio en vista del bajo nivel de la reserva monetaria internacional. En todo caso, tomemos en cuenta que la Lista II abarca 180/o de las transacciones (más el contrabando), y que de este total un 80/o son vehículos automotores los cuales deberán mantenerse con altos aranceles.

La disminución de las grandes discrepancias existentes entre la Lista I y la Lista II tendría como objetivo replantear el estilo de desarrollo. Basándonos en la premisa que lo que se persigue es reestructurar la utilización de las reservas del país, se podrían obtener los siguientes efectos:

- Disminuir en forma significativa sino contundente el contrabando.

- Aumentar la oferta agregada de bienes de consumo, y en consecuencia disminuir las presiones inflacionarias y favorecer los intereses del consumidor.

- Poner presión sobre la industria para que sea más eficiente y disuadir de la instalación de "falsas industrias".

- Incentivar el montaje de industrias de exportación.

El nivel de la reserva monetaria no tiene por qué ser

afectado si la baja relativa de importaciones en la Lista I compensa el alza relativa en la Lista II. A la larga, y en la medida en que la orientación industrial se vuelca hacia las exportaciones, la posición de la reserva se tornará positiva.

Programa Financiero del Banco Central

Una economía pequeña y abierta como la ecuatoriana requiere un manejo particularmente juicioso de la política monetaria para mantener el equilibrio de la balanza de pagos, y el financiamiento de la producción nacional, y el sostenimiento de niveles aceptables de inflación. La política crediticia, y la utilización ágil de los instrumentos de la política monetaria: la política de tasas de interés, las operaciones de mercado abierto y las políticas de encaje bancario son los elementos que conforman el conjunto que debe guardar coherencia interna si ha de contribuir a la estabilización.

En tal sentido debe desecharse el actual programa financiero del Banco Central por irreal y anti-técnico. No se puede asumir equilibrio en la balanza de pagos ya que eso tendrá como efecto sobre-dimensionar el crecimiento de la base monetaria y provocar iliquidez al no cumplirse las metas de crecimiento del medio circulante. La política de tasas de interés habrá de ser agresiva a efectos de mantener niveles reales de rentabilidad en el ahorro financiero y contribuir a sustentar el ahorro y financiar la inversión nacional, y servir como elemento coadyuvante a la política de control inflacionario.

La política de tasa de interés habrá de proveer la base adecuada para la política crediticia. Es menester dotar el sistema de recursos para financiar proyectos de importancia en el mediano y largo plazo. En tal sentido, los recursos brindados al sistema deberán servir para financiar a los sectores prioritarios de la construcción, la infraestructura agrícola, y la infraestructura de la industria de exportación.

Programa Fiscal

La estabilización requiere como temática central la consecución de la disciplina fiscal a través de la reducción progresiva del déficit fiscal. Para ello será necesario disminuir el ritmo de gasto fiscal, sino el nivel absoluto del gasto, y concomitantemente subir los ingresos del Estado.

En el lado del gasto las opciones que el gobierno deberá contemplar incluyen:

- Renegociar la deuda externa y conformar un Grupo Consultivo para lograr el mejor perfil y los mejores términos para los futuros proyectos.

- Congelar el empleo por un período de dos años sujeto a evaluación y, en principio, las remuneraciones de la generalidad del sector público.

- Desmantelar progresivamente subsidios como el del trigo, cuyos efectos benéficos son progresivamente cuestionados.

- Establecer estrictas prioridades sobre los gastos de inversión.

- Evaluar la situación de muchas empresas estatales y programas que representan erogaciones netas para el fisco, y cuya utilidad es sumamente relativa.

En el lado de los ingresos:

- Continuar los esfuerzos para mejorar la administración tributaria donde todavía queda largo trecho por recorrer.

- Contemplar la revisión escalonada de los precios de los derivados de los combustibles, tomando en cuenta que la mayor revisión de los precios ha sido ya efectuada.

– Variar la estructura arancelaria, tema que ya traté anteriormente.

Estas opciones podrán ser acometidas luego de una bien meditada evaluación con respecto a su impacto, eficiencia, facilidad de administración, tiempo de gestación e instrumentación, y repercusiones políticas.

Programa de Inversiones Nacionales

El redimensionamiento económico debe estar cotejado con un programa de inversiones nacionales que acreciente el potencial productivo de la economía. Los recursos de inversión tanto internos como externos deberán orientarse hacia aquéllas áreas donde los réditos sean más o menos inmediatos, donde se creen las condiciones para aprovechar mejor la dotación de recursos de la economía, o donde las implicaciones sociales sean particularmente positivas. Las áreas de prioridad deberán incluir:

- La exploración y explotación de hidrocarburos.
- La exploración y explotación minera en gran escala.
- El desarrollo de la infraestructura agrícola en las áreas de riego, caminos vecinales y comercialización.
- El desarrollo de la generación y transmisión energética.
- El entrelace nacional mediante una adecuada red de transporte intermodal.
- La instrucción de la infraestructura pesquera en Manta y Posorja.
- La ampliación de los programas de construcción particularmente en proyectos de vivienda de interés social y desarrollo comunitario.

Deberá desecharse la opción de utilizar los recursos na-

cionales en proyectos no bancables o insustentables por razones de economías de escala. Tal es el caso del programa automotriz, de la siderúrgica y de la petroquímica.

Programa de Fomento a la Producción

La restitución de la confianza del sector privado en el manejo de la economía, y en las posibilidades de realizar la función social del capital en base a la producción eficientemente manejada es un punto clave en la configuración de un programa de estabilización económica. Las políticas de fomento a la producción deberán estar dirigidas a incentivar la generación del empleo productivo, la optimización del valor agregado nacional, el incremento y diversificación de la producción exportable, y el logro de mayores contingentes laborales, administrativos y ejecutivos debidamente capacitados.

Pongo ex-profeso el fomento a la *producción* para conjugar lo agrícola y lo industrial. Por mucho tiempo se ha mantenido y acentuado la dicotomía entre lo industrial y lo agrícola, al amparo de la forzada sustitución de importaciones a ultranza.

La sustitución de importaciones no puede ser un fin, sino un medio que tiene sentido cuando se encuadra en consideraciones de productividad, dotación de recursos, posibilidad de alcanzar economías de escala, producción de bienes estratégicos, y ventajas comparativas potenciales.

Por otra parte, existe el gran ámbito virtualmente inexplorado de la industrialización agrícola. Se debe proceder a fomentar y llevar a cabo la industrialización de la banana, del arroz de cuya fibra se puede producir papel, de la caña de azúcar para la producción del etanol y los plásticos; de la cáscara de camarón para la producción de polielectrolitos potenciados; de las cales y calizas; del cloro, del sodio y del calcio y sus derivados; de las proteínas obtenidas del pasto; de los cultivos de ciclo corto y oleaginosas; de la madera y

de las fibras. Se debe revalidar el cultivo de cacao, café y banano. Se debe dar más efectivo apoyo a la ganadería y a la pesca.

Aquello requerirá el concertaje global de las políticas de precios, la dotación de infraestructura y créditos, la provisión de canales de comercialización, y la adecuación de la infraestructura energética: en fin, todos los bloques y elementos constitutivos que hemos venido poniendo en su lugar a lo largo de este trabajo.

Estabilización Económica y Modelo de Desarrollo

De ser idóneamente manejada, la estabilización económica deberá conducirnos a un nuevo estilo de desarrollo más acorde con la situación actual, con las perspectivas del desarrollo ecuatoriano, y la inserción del país en la economía internacional. El tránsito por el sendero de la estabilización es difícil y podrá en circunstancias ser no políticamente aconsejable. Lo cierto es que la alternativa, el manejo espúreo y políticamente subyugado de la economía puede hacernos llegar a un tal estado de deterioro que amenace la permanencia misma del pacto social.

Distinguida concurrencia, estamos en una disyuntiva difícil y nos enfrentamos a la más seria crisis de nuestra endeble economía. Empero, existen soluciones idóneas y prácticas que nos dan la oportunidad de emerger más sapientes y más fuertes de la prueba. Con el trabajo mancomunado y un módico de fé, confianza y amor propio podemos llegar muy lejos en este común empeño.

Muchas Gracias.