

TESIS DE MAESTRIA

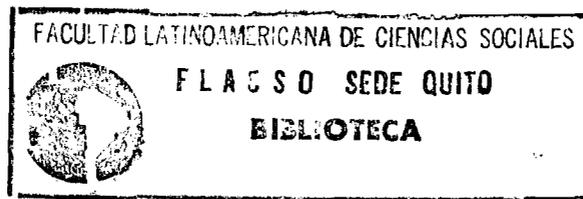
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

FLACSO. Sede Quito

FLACSO

"ESTADO Y POLITICAS ECONOMICAS. PROCESO DE ACUMULACION

EN EL ECUADOR 1979-1982



Autor:

Iván Irigoyen Mulén.

Quito, Septiembre de 1983

"ESTADO Y POLITICAS ECONOMICAS. PROCESO DE ACUMULACION
EN EL ECUADOR 1979-1982"

- I. Introducción
- II. Diferentes enfoques teóricos sobre la conducción económica estatal. El -
"capitalismo regulado" y el capitalismo de "libre competencia"
 - Introducción
 - La lógica Neoclásica del Equilibrio General
 - Impugnación reformista a la Concepción Neoclásica del Equilibrio Gene-
ral. El "capitalismo regulado".
 - / El Keynesianismo y el papel del Estado en la actividad económica
 - / El estructuralismo de la CEPAL
 - / El "capitalismo regulado"
 - Neoliberalismo y Monetarismo. La confianza en el mercado
 - / El Neoliberalismo económico
 - / El Monetarismo contemporáneo
 - Propuestas para el estudio del nuevo modelo de acumulación surgido de
las propuestas Neoliberales y Monetaristas.
- III. Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984 y Programa de Estabilización de -
1982
 - Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984
 - / Racionalización del Comercio Externo
 - / Estrategia de industrialización basada en la Sustitución de Importa-
ciones en los marcos de una conducción estatal deliberada
 - / Captación de crédito e inversión extranjera como "complemento" de la
actividad estatal y privada nacional
 - / Redistribución del ingreso a partir de la captación de recursos finan

cieros por parte del Estado

- Programa de Estabilización de 1982

/ Antecedentes

/ Justificación de la puesta en marcha del Programa de Estabilización

/ Lineamientos generales del Programa.

IV. Medidas económicas del período Agosto de 1979-Diciembre 1982 y su repercusión en el Proceso de Acumulación

- Principales medidas económicas del período

- Incidencia de las medidas analizadas en algunos aspectos del Proceso -
de Acumulación

V. Anexos

VI. Bibliografía

CAPITULO II

El debate fundamental de la ciencia económica de nuestros días en América Latina, se presenta en el enfrentamiento de dos corrientes del pensamiento económico a saber: los defensores del "capitalismo regulado" y los defensores de la "libre competencia".

Estas dos corrientes no solamente se enfrentan en el plano teórico, sino que día a día esta problemática está presente de una u otra forma en las decisiones que sobre política económica adoptan los diferentes gobiernos del continente.

X Específicamente en el Ecuador, esta cuestión deviene en especial interés dado que el país se ve abocado a una crisis, frente a la cual es necesario adoptar determinadas medidas de política económica que pudieran no estar premeditadas en la consecución de los objetivos y proyectos que el gobierno democrático trazara en los inicios de su gestión. Sin embargo, el carácter de un gobierno no se define por las ambiciones u objetivos generales que se persiguen alcanzar, sino por el carácter de las medidas económicas que en realidad son implementadas.

Siguiendo esta línea de razonamiento, dejaremos para el tercer capítulo el análisis de las medidas económicas dictadas en el período, analizando aquí solamente la proposición implícita en el Plan Nacional de Desarrollo y las contenidas en el Programa de Estabilización.

En el presente capítulo comenzaremos con una caracterización del "Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984" en cuanto sus propuestas y lineamientos generales

todo lo cual será comparado con los planteamientos generales del llamado "Programa de Estabilización de 1982" con vistas a detectar si han habido o no, cambios sustanciales en la estrategia de desarrollo adoptadas por el Estado, y en función de que tipo de transformaciones están encaminados estos cambios. Mediará entre el epígrafe dedicado al análisis del Plan Nacional de Desarrollo y el dedicado al análisis del Programa de Estabilización, un subepígrafe intermedio dedicado a esclarecer cuales fueron los síntomas que evidenciaron la situación de crisis y que motivaron la adopción del Programa de Estabilización.

Epígrafe 1

"Plan Nacional de Desarrollo"

El objetivo central de este epígrafe es dar una caracterización del contenido y los lineamientos generales del P.N.D. tanto desde el punto de vista económico como social, haciéndose una breve referencia a sus implicaciones políticas.

Para la caracterización del Plan Nacional de Desarrollo hemos partido de cuatro puntos que en nuestra opinión se conjugan dentro de las aspiraciones socioeconómicas contenidas en él. A su vez estos cuatro puntos nos servirán de marco referencial para determinar qué patrón de acumulación subyace en las formulaciones generales del P.N.D.

- i) Política encaminada a la racionalización del Comercio Exterior.
- ii) Estrategia de industrialización basada en la Sustitución de Importaciones en los marcos de una constitución estatal deliberada y en caminata a ese fin.
- iii) Política de captación de créditos e inversión directa extranjera como "complemento" de la actividad estatal y privada nacional.

iv) Política orientada a la redistribución del ingreso nacional, a partir de la captación de recursos financieros por parte del Estado.

A continuación procederemos a fundamentarlas:

i) Racionalización del Comercio Exterior

Tanto para la economía ecuatoriana como para la casi totalidad de los países menos desarrollados el equilibrio del Sector Externo deviene en importancia vital en el conjunto de la economía. En el caso específico del Ecuador, una simple observación de su balanza comercial nos manifiesta, que el país tiene en su funcionamiento económico, una alta demanda de insumos industriales importados y una gran dependencia de las divisas obtenidas del Sector Exportador tanto tradicional como industrial y de petróleo.*

Teniendo en consideración esta característica fundamental de la economía ecuatoriana, el P.N.D. se propone una racionalización del Comercio Exterior, lo cual se puede apreciar en la proyecciones de las tasas de crecimiento de las exportaciones e importaciones, que se pretenden alcanzar como metas en el período.

Esta racionalización está dirigida al fomento de las exportaciones y la contención y selección de las importaciones a realizar. Para ello y como muestra de la intencionalidad del Estado en este sentido, el P.N.D. propone la crea -

*El volumen de exportaciones para 1979 representaban el 25,9 % del P.B.I.

ción de un conjunto de instituciones, y la implementación de un conjunto de medidas económicas encaminadas a este fin.

Uno de los aspectos centrales en la política de comercio exterior lo es, el tratamiento propuesto en el Plan a la política de exportación petrolera. Según se plantea, los ingresos de divisas esperados por la exportación petrolera a precios de 1979 para el total del período 1980-84 significarían el 43,7 % del total de las exportaciones del período, lo cual nos muestra que se prevee en este sentido, que el Estado al ingresar el mayor porcentaje continúe siendo el eje de la actividad exportadora y a su vez, le posibilite actuar como centro de la redistribución de los ingresos provenientes de esa fuente, no obstante preverse, en la proyección del porcentaje de participación anual por sectores, una baja relativa de la participación de las exportaciones petroleras en la conformación del P.B.I. debido a un incremento del consumo interno de ese producto.

CUADRO N° 1 *

Proyección de la estructura de participación de las exportaciones para los años del Plan por Sectores Productivos . Período 1980-84

Años	Banano y Plátano	Café *	Cacao *	Subtotal	Petróleo y derivados	Productos industriales	Otros bienes
1980	8.4	8.5	11.0	27.9	50.0	11.8	0.8
1981	7.4	8.3	10.6	26.3	51.0	11.5	0.8
1982	7.1	8.9	11.1	27.1	49.6	12.3	0.8
1983	7.2	9.4	11.8	28.4	44.3	16.3	0.8
1984	6.8	9.6	12.0	28.4	40.5	18.9	0.8
TOTAL							
1980-84	7.3	9.0	11.4	27,7	46.5	14.7	0.8

Fuente: CONADE "P.N.D." Primera Parte, Tomo I. pp 89

* Incluye productos industrializados.

* En relación al cuadro presentado vale señalar que éste no sólo refleja friamente la proyección de los porcentajes de participación de cada sector en la formación del P.B.I. Detrás de estos porcentajes, hay una intencionalidad del Estado para lograr estos objetivos, que se manifiesta en el conjunto de medi

Como se puede apreciar en el cuadro presentado, el Plan también prevee una baja en la participación de los productos tradicionales dentro del total de exportaciones. No obstante, en los objetivos de la política de comercio exterior se destaca la necesidad de 'proteger y ampliar' (1) las exportaciones de productos tradicionales del sector agrícola (café, cacao y banano). Las políticas particulares orientadas a este fin, están dirigidas a lograr un mayor grado de procesamiento industrial de estos productos (entiéndase presentación, embalaje, etc.) y a relacionar estas exportaciones con la importación de productos del área socialista mediante el trueque.

De otra parte, también se propone "promover la actividad cooperativa que tienda a integrar las diferentes fases de producción, transporte y comercialización entre otros fines para evitar los monopolios de exportación" (2).

En este conjunto de proposiciones aparece implícito el propósito del gobierno -reflejado en el Plan- de vincular las exportaciones tradicionales al sector industrial añadiendo un mayor valor agregado industrial a este tipo de exportaciones y de otra parte a limitar o evitar monopolios de exportaciones en este sector de exportaciones tradicionales. Esto podría interpretarse como que el Estado pretende limitar el poder económico de la oligarquía agroexportadora (relacionada más específicamente a la exportación de banano)* y condicionar su poder exportador al desarrollo industrial de este sector.

das que adoptarán las instituciones encargadas del fomento de la actividad exportadora. En este sentido estas proyecciones representan metas-objetivos

(1) P.N.D. Primera Parte, Tomo I p. 149

(2) Idem p. 151

* Cuya exportación está directamente relacionada con un monopolio comercial.

El planteamiento anterior de igual forma podría argumentarse a través del tratamiento que con los Certificados de Abono Tributario se darían a las exportaciones en conjunto. El criterio selectivo de otorgamiento de estos certificados estaría en función del "valor agregado industrial" (3) aspecto éste que de igual forma, corroboraría la afirmación hecha en el párrafo anterior. Por otra parte, aunque en el Plan no se plantea la desatención financiera al sector de exportaciones tradicionales, el mayor énfasis se hace en la creación de un "Sistema de Financiamiento Preferencial para la exportación de productos no tradicionales" (4).

En el mismo cuadro anterior se puede observar que la exportación de productos manufacturados será el rubro que se prevee crecerá con un mayor dinamismo. Aunque el porcentaje de participación de las exportaciones manufacturadas es menor en relación al de la exportación de petróleo y de productos tradicionales, se proyecta que el porcentaje de participación de estos últimos decrecerá en tanto el de las exportaciones manufacturadas crecerá en un 7.1 %.

En este crecimiento juega un papel muy importante la incorporación a la exportación de la producción automotriz y autopartes que se generarían como resultado del proyecto automotriz (contenido en los 41 proyectos fundamentales del P.N.D) que el Estado se propone impulsar dentro de todo el programa general de sustitución de importaciones (5).

(3) Idem p. 160

(4) Idem p. 160

(5) Idem p. 157

Uno de los aspectos centrales que se destaca en la política de comercio exterior es el objetivo de racionalizar las importaciones. Para la consecución de tal objetivo se plantean dos vías fundamentales: de una parte se propone la reducción en un 2 % anual del conjunto de importaciones tendiéndose (a través de la implementación de un conjunto de medidas al respecto) a acentuar la selectividad en las mismas, restringiéndose por un lado la importación de bienes suntuarios y por otro, dando un tratamiento prioritario a la importación de bienes de capital, dirigidos fundamentalmente al sector agrícola, por su doble carácter de productor de productos exprotables y de bienes de consumo popular. De estos planteamientos se puede inferir que a partir del tratamiento preferente a la importación de bienes de capital para el agro, se pretende modernizar desde el punto de vista técnico a este sector.

La otra vía que es propuesta en el Plan para racionalizar las importaciones, es la vía de la Sustitución. En este sentido se propone la eliminación de subsidios a la importación de alimentos básicos, con el objetivo de estimular su producción nacional.

Vale destacar que como puede apreciarse en el cuadro que a continuación presentamos el mayor efecto sustitutivo no se espera precisamente del sector agroindustrial sino de la producción de bienes intermedios (siderurgia, cemento, fertilizantes nitrogenados y papel) y la industria automotriz, proyectos éstos que serán realizados por el Estado, con participación del sector industrial privado. El porcentaje mayor del total del efecto de sustitución lo producirían este tipo de producciones con un 85,3 % del total en tanto el efecto sustitutivo provocado por el desarrollo de la agroindustria sólo sería del 4,5 % del total.

CUADRO Nº 2

Proyectos de manufactura propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo
- Millones de dólares -

<u>P R O Y E C T O</u>	<u>Efecto de Sustitución</u>	<u>%</u>
Siderurgia	112.9	33.7
Cemento	40.6	12.1
Fertilizantes notrogenados	16.6	4.9
Papel	16.1	4.8
	<hr/>	<hr/>
Subtotal bienes intermedios	186.2	55.5
Automotriz	100.0	29.8
Agroindustria (Aceites vegetales, harina de yuca y maíz, salsa y ju go de tomate, etc.)	15.5	4.6
Antibióticos y fármacos	30.0	8.9
Insecticidas	3.9	1.2
	<hr/>	<hr/>
TOTAL	335.1	100.0

Fuente: CONADE. P.N.D. Primera Parte p.163

Esta situación nos refleja que el desarrollo agroindustrial no tiene desarrollo preferente como meta-objetivo del Estado aunque de forma indirecta, a través de créditos, etc. el Estado participe en esta actividad. Ello se debe en nuestra opinión a que las importaciones agroindustriales no tienen un gran peso en el total de importaciones, ya que en 1978 este tipo de importaciones sólo representaba el 3.7 % del total, en tanto la importación de equipos de transporte representaba el 41.5 % de dicho total.

De otra parte se puede observar que el peso fundamental del proceso sustitución lo llevaría el Estado participando e impulsando los proyectos más importantes por el volumen de importaciones a sustituir.

En líneas generales, el Plan propone como política general de importaciones, - mantener los mismos niveles de participación de las importaciones de bienes in

temedios -dentro del total de importaciones- en tanto se prevee aumentar la participación, dentro de este conjunto, de las importaciones de bienes de capital. Esta propuesta refleja que no está presente como objetivo de la política de importaciones, disminuir de forma sustancial la dependencia que el sector industrial y agrícola tienen de la importación de insumos para sus actividades específicas.*

CUADRO Nº 3

Proyección de la estructura de las importaciones
para los años del Plan

- Millones de sucres corrientes -

Años	Bienes de consumo	Derivados petróleo	Bienes intermedios	Bienes capital	Total bienes	Servicios	Total
1980	6.9	3.3	29.3	37.0	76.5	23.5	100
1981	5.8	6.2	27.9	36.1	76.0	24.0	100
1982	5.5	6.4	26.7	37.4	76.0	24.0	100
1983	5.4	1.6	28.8	40.9	76.7	23.3	100
1984	5.3	0.8	28.2	40.9	75.2	24.8	100
TOTAL 980-84	5.7	3.4	28.2	38.7	76.0	24.0	100

Fuente: CONADE. P.N.D. Primera Parte p.90

* Uno de los problemas que la crítica al proceso de industrialización en América Latina sitúa en un lugar importante, es la alta dependencia de la importación de insumos para esta industria, que el proceso de industrialización ha provocado. En este sentido, aunque en el Plan aparece la intención de sustituir importaciones de bienes intermedios, se debe destacar que el porcentaje de importación de estos bienes (en su participación dentro del conjunto de importaciones) prácticamente no varía.

La política arancelaria propuesta en el Plan, está elaborada en función del proceso integracionista del Pacto Andino. Se proponen tarifas arancelarias dirigidas a proteger la integración subregional frente a terceros países, esperándose en el futuro, la aplicación del Arancel Externo Común (para los países del Pacto) para que el país aproveche sus "ventajas comparativas" en actividades que utilicen insumos básicos naturales y capitalicen a su favor, determinados sectores industriales.

Un aspecto de importancia que se debe destacar dentro del conjunto de aspiraciones recogidas en el P.N.D., por su carácter no estatizante pero sí que le conferiría al Estado un mayor control sobre la actividad exportadora, es la propuesta de crear una empresa mixta de comercio exterior (público-privada) bajo la dirección del MICEI. En esta proposición aparece reflejado el grado de importancia que el Estado le confiere al Comercio Exterior, y en cierta medida, el conocimiento que se tiene de la necesidad de controlar de alguna forma esta actividad.

ii) Estrategias de industrialización vía sustitución de importaciones, basada en la conducción deliberada por parte del Estado.

En el P.N.D. aparece claramente explicitado, que el proceso de industrialización vía sustitución de importaciones es el modelo de desarrollo elegido por el gobierno democrático para llevar a efecto el desarrollo económico del país. Al respecto se argumenta que "el proceso de sustitución de importaciones en la economía ecuatoriana si bien ha avanzado en forma significativa, está lejos de haberse agotado" (6), pero que deberá efectuarse de forma diferente a como se había realizado en períodos anteriores, es decir "en forma selectiva y a costos razonables" (7).

Se debe destacar que dentro de este proceso, el Estado se sitúa no sólo como conductor principal de la industrialización sino además, como inversionista dentro de las actividades productivas que se pretende logren un mayor efecto sustitutivo * . Tal es el caso de la producción de bienes intermedios (cemento, papel, siderúrgica y fertilizantes nitrogenados) y el caso de la producción automotriz, producciones en las cuales el Estado piensa invertir, siendo contempladas estas inversiones en los proyectos estatales sobre manufactura.

De otra parte, aunque ya no en lo específicamente relativo a la sustitución de importaciones el Estado se sitúa igualmente como inversionista en aquellas actividades relacionadas con la producción de energía, aspecto éste básico en los marcos de la industrialización del país en su conjunto.

Consecuentemente con la estrategia de industrialización -ya no solamente remitida a la sustitución de importaciones- el sector manufacturero es en los marcos del Plan- el que se prevee alcance mayor dinamismo en su participación en la formación del P.B.I. Se pretende lograr que el sector manufacturero aumente dicha participación en un 2.1 % es decir, que pase de un 16.8 % a un 18.9 %, lo que representa un mayor crecimiento participativo dentro del conjunto de los sectores de la economía, en tanto el sector agropecuario y el de minas y canteras decrecerían esta participación en un 11.1 % y un 3.7 % respectivamente y el sector energético y de la construcción sólo aumentaría en un 0.3 y un 1 %.

(6) Idem

(7) Idem

* Ver las propuestas del P.N.D. la parte de manufactura.

CUADRO N° 4

Proyección del por ciento de variación de la participación relativa en la conformación del P.B.I. por sectores
(Período 1980-1984)

Sectores Productivos	% de variación
Agropecuario	- 1.1
Minas y canteras	- 3.7
Manufactura	2.1
Energía	0.3
Construcciones	1.0

Fuente: CONADE P.N.D. Cuadro N° 2 p. 81 Primera Parte

Elaboración propia.

Estas proyecciones propuestas en el Plan responden a toda una intencionalidad por parte del Estado de dar un lugar preferente al desarrollo manufacturero .

Con vistas a lograr este objetivo, en el Plan se esbozan los lineamientos generales de las funciones que pasaría a cumplir todo un conjunto de instituciones del Estado y desde el punto de vista legislativo se frotalece el tratamiento legal que guiaría el proceso de industrialización. En este sentido se da vital importancia a la continuación de la política de fomento al desarrollo manufacturero a través de la Ley de Fomento Industrial y la Ley de Fomento a la Pequeña Industria y Artesanía. Dentro de éstas, el fomento a la pequeña industria y aretsanía se sitúa como el "elemento estratégico" concebido para orientar el proceso de industrialización en función de la descentralización de la economía y como principal herramienta para solucionar los problemas de desempleo y subempleo. Por ello, en el Plan se propone desde el punto de vista legislativo , expedir una nueva Ley de Fomento a este estrato del sector industrial, que amplíe las posibilidades del mismo en cuanto a beneficios tributarios, arancelarios, financieros, etc. y en el ámbito institucional, se propone dar represen-

tación al CENAPIA en el Comité Interministerial de Fomento a la Pequeña Industria y Artesanía.

De igual forma, como mecanismo de fortalecimiento del desarrollo manufacturero, el Plan propone realizar reformas a la "Ley de Consultoría" y la "Ley de Licitaciones y Concursos de Ofertas" con los objetivos de desarrollar la capacidad tecnológica del sector y agilizar los mecanismos de licitación de nuevas inversiones respectivamente.

En la relación del proceso de industrialización con el proceso integracionista del Pacto Andino, el Plan propone una política dirigida al fortalecimiento de esta actividad regional, bajo los lineamientos de las decisiones 24 (sobre inversiones extranjeras); 28 (lista de productos de asignación exclusiva); 29 - (lista de apertura inmediata de mercado); 146 (programa sectorial de desarrollo de la industria automotriz) y 91 (programa petroquímico) (8).

Todos estos aspectos señalados nos dan la medida de que el Estado no sólo programa -a través del Plan- llevar a efecto el proceso de industrialización sino que esta programación se traduce en metas-objetivos que el Estado pretende alcanzar en el período, a partir de su actividad legislativa e institucional.

Ahora bien, el punto neurálgico -como se hace notar en el Plan- para lograr estos objetivos es el problema del financiamiento del proceso de industrialización que pueda llevar a efecto el Estado. Al respecto se plantea:

"Desde el punto de vista del ahorro interno, la capacidad del sector público para financiar la inversión pública directa e indirecta (crédito al sector pri-

(8) Idem p.164

vado) se ve comprometida por una situación fiscal deficitaria, con tendencia a agravarse en lo próximos años, como consecuencia de una previsible declinación de las exportaciones de petróleo, de no mediar la aplicación de drásticas medidas de tipo tributario y de contención del gasto público..... Desde el punto de vista del ahorro externo, la situación del Balance de Pagos del país es en extremo vulnerable, como consecuencia del alto nivel alcanzado por la deuda externa" (9). (Este punto será tratado en el literal iv).

Al situarse como objetivo central el proceso de industrialización, la política agraria que se pretende implementar, iría dirigida de igual forma a fortalecer este fin, de forma directa o indirecta. De forma directa, en el Plan se da especial interés al desarrollo agroindustrial; Al respecto se anuncia que el fomento y desarrollo de la actividad agroindustrial, estaría sujeto a los lineamientos que al respecto se establecerán en un documento que elaboraría CONADE titulado "Proyectos Agroindustriales". En este sentido, el desarrollo de la agroindustria y la mineroindustria, serían los sectores que según el Plan harían posible la incorporación de grupos marginados y estimularían el desarrollo de zonas deprimidas del país.

Por la vía indirecta, la política agraria estimularía el desarrollo industrial proporcionando los insumos salariales necesarios para la fuerza de trabajo de esta actividad. Aunque este aspecto no aparece explícito, se puede inferir que la política de Desarrollo Rural Integral estaría dirigida a este fin siendo a la vez la más importante dentro del conjunto de políticas encaminadas al desarrollo del agro. Mediante ella, el Estado condicionaría a los pequeños y medianos propietarios agrícolas a través de la concesión de créditos, etc. a producir determinados bienes salariales con el fin de elevar su oferta y con ello de-

(9) Idem

primir sus precios. Este mecanismo permitiría a su vez elevar las ganancias - del sector empresarial.

Pudiéramos afirmar que el Plan no pretende variar sustancialmente la estructura de la propiedad agraria del país. Mas bien, el centro de la actividad estatal para el desarrollo agrícola estaría orientado al proyecto de Desarrollo Rural Integral en tanto los Programas de Reforma Agraria y Colonización, actuarían - como programas complementarios y dirigidos a áreas muy específicas e incluso a algunas en que ya el proceso de Reforma Agraria había sido iniciado en períodos anteriores.

En este sentido, la política de desarrollo agrícola no pretende lesionar los - intereses de la oligarquía terrateniente. Lo que mas bien parece proponerse es el desarrollo "moderno" de un estrato específico del agro, es decir, los pequeños y medianos productores e introducir en la gran propiedad terrateniente los adelantos de la técnica para lograr igualmente su progresiva modernización. Para ello, como se hacía notar en el literal anterior, la política de importaciones da un lugar preferente a las importaciones de bienes de capital destinados al agro que, conjuntamente con el apoyo financiero del Estado harían posible esta modernización.

En nuestra opinión, el conjunto de políticas orientadas al desarrollo agrícola del país, es decir: Desarrollo Rural Integral, Reforma Agraria, Conjunto Pecuuario, Desarrollo Forestal, Comercialización y Mercado Agropecuario y Recursos Hidráulicos y Drenaje, no están dirigidas en líneas generales a la atención de - los sectores más pauperizados del agro - desposeídos de tierras- lo cual abre un espacio para su posible proletarización. El camino que parece estar implícito en el Plan para la asimilación productiva de estos sectores, es el desarro-

llo de la agroindustria y la mineroindustria de una parte, y de otra su asimilación por la pequeña industria y/o talleres artesanales.

iii) Política de captación de crédito e inversión directa extranjera como "complemento" a la actividad estatal privada y nacional.

En nuestra opinión, como se planteara en el literal anterior, el problema neurálgico de las proposiciones contenidas en el P.N.D. radica en el problema del financiamiento del proceso de desarrollo económico. Aún reconociendo los problemas de índole interno y de Balanza de Pagos que presenta el país, en el Plan se propone financiar el conjunto de inversiones reales a realizar en el período con un 85 % de ahorros provenientes del sector interno y el 15 % restante, con ahorros provenientes del exterior.

Desde el punto de vista político, esta propuesta pudiera interpretarse como un intento de atenuar la alta dependencia financiera externa que venía arrastrando el país de períodos anteriores, pero a su vez, representa un gran reto a las posibilidades de ahorro que pudieran generarse tanto por parte del sector estatal, como por parte del sector privado. El mayor peso en la generación del ahorro interno el Plan lo adjudica al sector privado el cual -según lo previsto- generaría el 67 % del total necesario para la inversión real del período en tanto, el sector público por su parte generaría el 33 % restante.

Tanto para el sector público como para el privado, el financiamiento externo actuaría como complemento del ahorro interno.

CUADRO N^o 5

Composición del financiamiento para la inversión real

S E C T O R E S	Monto de financiamiento (millones de sucres)	%	% del total del ahorro	
			Interno	Externo
/ PUBLICO			33.0	52.9
- Ahorro del sector	105.536,0	72.5		
- Ahorro externo	29.732,5	20.4		
- Crédito del sector financiero	<u>10.162,5</u>	<u>7.0</u>		
	145.431,0	100.0		
/ PRIVADO			56.3	35.2
- Ahorro del sector	180.050,5	78.0		
- Ahorro externo	19.825,0	8.6		
- Crédito del sector financiero	<u>30.931,5</u>	<u>13.4</u>		
	230.807,0	100.0		
/ FINANCIERO			10.7	11.1
- Ahorro del sector	34.394,0	83.7		
- Ahorro externo	<u>6.700,0</u>	<u>16.3</u>		
	41.094,0	100.0		

Fuente : CONADE P.N.D. Primera Parte Tomo I pp. 138-40-41

Elaboración propia.

Como se puede apreciar en el cuadro, el sector público es el que tendrá el mayor porcentaje de ahorro externo dentro del total de ahorro necesario para el sector con un 20.4 % de dicho total. El sector privado por su parte sólo tendrá un 8.6 % del ahorro externo en la composición del ahorro necesario para el sector.

De igual forma, el mayor porcentaje (52.9) del total del ahorro externo en el período, iría encaminado al financiamiento del sector público que, en la comparación del total de ahorro interno generado tendría una menor participación que el sector privado. En este sentido se puede afirmar que la capacidad real

de que el Estado pueda llevar a efecto sus proyectos, depende en mucha mayor medida del ahorro externo que pudiera obtener, lo cual se prevee no ocurra con el sector privado.

La inversión extranjera directa también actuaría según lo previsto en el Plan como complemento de la inversión privada y pública. Se calcula que la inversión extranjera directa crezca en 758.0 millones de dólares, dándose prioridad a esta inversión en aquellas áreas donde sea escasa la inversión privada nacional y fundamentalmente en la exploración y explotación de petróleo. Se prevee también que al finalizar el período (año 1984) el monto de la inversión extranjera decrezca respecto a años anteriores a la aplicación del Plan.

Un aspecto de vital importancia por lo que representa para la gestión y administración estatal del sector financiero es la propuesta de controlar el crédito externo que ingresa en el país. El Plan recoge como objetivos del período registrar todo el crédito externo que se contrate a partir de instituciones especializadas tales como la Superintendencia de Bancos, aspecto éste que sería de obligatorio cumplimiento tanto para el sector público como para el privado.

iv) Política de redistribución del ingreso a partir de la captación de recursos financieros por parte del Estado y la función legislativa.

Las áreas principales que serán analizadas en el presente literal estarán subordinadas a tres aspectos fundamentales:

- Política de redistribución a partir de la implementación de programas de mejoramiento social.

- Política de empleo, y
- Política de sueldos, salarios y control de precios,

las cuales en su conjunto, de una forma u otra conducen a una redistribución del ingreso dirigida por el Estado en función de su poder de financiamiento y la acción legislativa.

La primera área de política económica encaminada a lograr una mejor redistribución del ingreso en la sociedad en su conjunto, es sin distinción de los diferentes niveles de ingreso individual.

Del total de los 41 proyectos contemplados en el P.N.D., un total de 11 de ellos están directamente dirigidos al mejoramiento social mediante obras de salud, educación, capacitación y planes de vivienda tanto en el área rural como urbana, lo que representa un 36.5 % del total de la inversión a realizar por el Estado. De igual forma, los proyectos de infraestructura a la par de contribuir al desarrollo económico de las diferentes regiones del país, mejoran las condiciones de vida de una amplia zona tanto rural como urbana. En estos proyectos están contenidas obras viales así como de mejoramiento y ampliación de las comunicaciones. En conjunto, estos proyectos de infraestructura representan el 14.1 % del total de la inversión contenida en los 41 proyectos a realizar.

Son precisamente estos dos rubros -mejoramiento social e infraestructura- los que absorben el mayor monto de la inversión del Estado, llegando a cubrir el 47.0 % del total de la inversión.

Un aspecto importante a destacar es que este conjunto de proyectos cubren la totalidad del territorio nacional, ya que serían realizados en las 20 provin-

cias del país.

La segunda área de política económica encaminada a lograr una mejor redistribución del ingreso está relacionada con la política de empleo. Según se plantea, el problema del empleo en el país, no radica tanto en la desocupación cuanto en la subocupación la cual, en última instancia, es igualmente una variante de la desocupación.

La proyección realizada en el Plan respondiendo al conjunto de políticas económicas orientadas a elevar el nivel de empleo propone alcanzar un incremento del empleo del 4 % anual, lo cual significaría en términos absolutos, una generación de 490.000 nuevos empleos en el período 1980-84. En la generación de nuevos empleos, se asigna un papel relevante al sector de la construcción el cual -según lo previsto- crecerá en términos ocupacionales en el orden del 7 % promedio acumulativo anual. La magnitud de este crecimiento ocupacional, el Plan la atribuye a los programas de infraestructura y vivienda, contenidos en los 41 proyectos a realizar. No obstante se debe señalar que el Plan contempla que este sector sería el que ofrecería el índice más bajo en los niveles de productividad del conjunto de sectores productivos con una tasa media acumulativa anual del 2.1, en tanto, sectores como el energético, minas y canteras y manufactura tendrían tasas del 6, 5.1 y 4.2. respectivamente.

En términos absolutos, el mayor incremento del número de empleados se produciría en el sector agropecuario, el cual -según lo previsto- generaría 155.000 puestos de trabajo, pero que de igual forma el sector mantendría conjuntamente con el sector de la construcción, uno de los niveles de productividad más bajos con una tasa media acumulativa anual del 2.7.

Queremos aquí hacer un paréntesis por la importancia que tienen los aspectos de empleo y productividad del trabajo del sector agropecuario en el contexto general del Plan. De una parte, se plantea en las proyecciones de productividad del trabajo del sector agropecuario una de las más bajas del conjunto de ramas en tanto, en páginas anteriores analizábamos cómo dentro de las políticas económicas de importaciones, se daba un lugar preferente a las importaciones de bienes de capital destinadas al sector agrícola.

Por último, la política salarial y el control de precios son aspectos que en su función redistributiva requerirían un tratamiento especial en las formulaciones del Plan.

En cuanto a remuneraciones se plantea como objetivo general "que los sueldos y salarios no pierdan su poder adquisitivo como consecuencia de la inflación y que su nivel se eleve conforme se incrementa la productividad del conjunto de la economía y de las empresas en particular" (10). Este último aspecto que hace relación al incremento de los salarios cuyos niveles de productividad de las empresas en particular, tiene especial importancia en la adecuación de los mecanismos que regirán la política de remuneraciones. En este sentido estos mecanismos no irían dirigidos al tratamiento global de los sueldos y salarios sino, al enfoque puntual de éstos en empresas en particular. Ello queda evidenciado en que los mecanismos propuestos, están orientados al estímulo de la 'contratación colectiva', la creación de "comisiones de salario mínimo" y la promoción de la "organización de los trabajadores", aspectos éstos que dependen de la capacidad de negociación de los obreros -en sectores específicos- frente al sector empresarial. En este sentido, en el Plan se exime al Estado, de la responsabilidad de incrementar paulatina y sostenidamente las remuneraciones como vía

(10) CONADE P.N.D. Tomo I, Primera Parte p.179

de incrementar el nivel de vida del sector trabajador.

En el contexto general del tratamiento al salario mínimo, se propone la realización de estudios con la participación de representantes del gobierno, empresarios y trabajadores que -como se expresa en la cita anterior- tomarían como referencia para acometer un alza general, los índices de productividad del trabajo logrados en el conjunto de la economía.

Por su parte, la política de precios -fundamentalmente en lo relativo al precio de los bienes salarios- se propone establecer un sistema de 'precios rentables' (11) a nivel de productores sobre la base de sus cotos, tomando en cuenta los subsidios, créditos a menor tasa de interés otorgados por entidades públicas y otros beneficios que el Estado haga llegar a los productores.

En este sentido, se propone bajar los precios de un conjunto de bienes salarios a partir de la participación estatal en la ayuda a los productores, mediante mecanismos crediticios, etc. Esto a su vez, contribuiría a abaratar el valor de la fuerza de trabajo (abaratando los bienes salarios) y por esta vía, bien elevar el poder adquisitivo de la población o bien, permitir reducir los costos de producción del sector empresarial permitiendo así un mayor margen de ganancia a éste.

Por otra vía, como mecanismo que haga posible evitar las actividades especulativas, se propone fortalecer el funcionamiento de instituciones estatales de comercialización tales como ENAC y EMPROVIT. Ahora bien, este mecanismo también actuaría reduciendo el precio al consumidor de los productos comercializados -por estas entidades, asumiendo el Estado la parte del costo de comercialización de los bienes que por esta vía se expendan. En este sentido, podría actuar como

contraparte competitiva del sector de comercialización privado, enfrentando a éste, precios menores y contrarrestando la especulación.

De igual forma el Estado actuaría sobre los precios, comportándose como oferente de aquellos productos, que la producción nacional no pudiera proveer o estuviesen en situación deficitaria, procediéndose a su importación y comercialización. En este sentido el Estado asumiría las diferencias de precios que producirían por la importación, en relación a los precios de los productos nacionales.

Por último, el Estado se propone en relación a los servicios públicos, subsidiar el consumo mínimo de aquellas familias de mejores ingresos imponiendo un sistema de tarifas y precios de servicio público que, permitiendo el financiamiento de la empresa, haga posible esta situación.

En suma el Estado actuaría como un importante centro redistribuidor de ingresos atenuando en favor de la baja de los precios, los altibajos de éstos en el mercado competitivo y de otra parte, subsidiaría servicios y/o importaciones para mantener el poder adquisitivo de los sectores de más bajos ingresos.

Todos los elementos anteriormente señalados, nos sirven para darnos una idea del grado de participación que el Estado se propone alcanzar en los años de vigencia del P.N.D. en los marcos de una conducción deliberada de la economía, y de qué forma incide en algunos aspectos relacionados con el proceso de acumulación.

Epígrafe 2

En el presente epígrafe intentaremos analizar lo que a nuestra opinión, representa el comienzo del viraje de la política económica estatal bajo una perspectiva consciente, con la aplicación del llamado "Programa de Estabilización", adoptado por el Estado frente a los indicios de una crisis que al parecer, rebasa los marcos de una crisis coyuntural, para convertirse en crisis del patrón de acumulación propuesto en el P.N.D. y que asu vez, lesiona la continuidad del modelo de desarrollo en el cual, el Estado se situaba como "eje de la conducción económica", bajo el propósito de la estabilidad democrática.

Antecedentes

Los primeros síntomas de la crisis, comienzan a manifestarse a principios de 1981, momento a partir del cual el gobierno democrático se ve en la necesidad de adoptar todo un conjunto de medidas de política económica para estabilizar el presupuesto estatal. Las causas expuestas por el Estado, que harían necesario la implementación de este conjunto de medidas, son recogidas en el Plan Operativo de 1981 (1) y pueden ser resumidas como las siguientes:

- La repercusión de la crisis internacional en la economía del país, lo cual introduce la inflación y afecta al comercio exterior y, en consecuencia, los ingresos del presupuesto.
- La contracción de la exportación petrolera -principal fuente de ingreso del Estado- debido a un lento crecimiento de las reservas petroleras y la alta de crecimiento del consumo interno de derivados del petróleo.

(1) CONADE 1981

- La promoción y ejecución de programas y proyectos no contemplados en el P.N.D.
- Desajustes en la consecución de determinados proyectos contemplados en el Plan, producidos por limitaciones en su implementación práctica.

A todo ello, se suma los gastos presupuestarios, producidos por los gastos de defensa motivados por el conflicto con el Perú.

Como se aprecia, la crisis comienza manifestándose como una pérdida de la capacidad económica del Estado a partir de un creciente déficit presupuestario.

Esta manifestación económica de la crisis, tiene también sus repercusiones en el área política. Como respuesta a estos desajustes, aparece a inicios del mismo año 1981, el popularmente llamado "paquete de medidas de febrero", en el que se conjugan medidas de ambigua repercusión social. En tanto de una parte se elevan los precios de los combustibles y se establecían nuevas tarifas de transporte público, de otra se aplicaban medidas de compensación social tales como la jornada única, el subsidio al transporte estudiantil y otras de corte similar.

La reacción popular frente a este conjunto de medidas, fue la Huelga Nacional de los trabajadores el 13 de mayo de 1982. En ella, se peticionaba como aspectos centrales el alza general de sueldos y salarios y la congelación de precios. La respuesta estatal frente a esta petición obrera fue negativa. Sólo tuvieron incrementos salariales aquellos comités de empresa y sectores laborales que poseían un mayor grado de organización y ejercían mayor presión social. Días más tarde, el 16 de mayo, se efectuaría el puro de agricultores del Litoral, liderado por la Cámara de Agricultura de esa zona, que exigía la suspensión de la congelación de precios de los productos agrícolas y la determinación de nive-

les de comercialización, acordes a los costos de producción.*

La muerte del presidente Roldós se produce así en un momento de decisiones críticas, que serían trascendentales para la futura dirección política y económica del país. Sin embargo, la nueva administración demócrata cristina demora en aparecer en la palestra de la república, perfilándose en el período 1981-82 una conducción estatal basada, en el plano económico en la adopción de un conjunto de medidas de 'ajuste' al corto plazo como respuesta del déficit fiscal existente, y en el plano político por una búsqueda de la ampliación de la base política con la incorporación de partidos de "arraigo en las masas" y que sirvieron de soporte al régimen constitucional; primero fue incorporado el C.F.P. (Concentración de Fuerzas Populares) y posteriormente el Partido Demócrata.

De esta forma quedaban sentadas las bases para el conjunto de transformaciones que se irían a suceder después de forma rápida -aunque no violenta- a partir de abril de 1982, en que bajo la perspectiva del Programa de Estabilización se comienza a reorientar el modelo de desarrollo vigente y comienzan a producirse transformaciones en el modelo de acumulación que emanaba del P.N.D.

Justificación de la puesta en marcha del Programa de Estabilización

El 13 de mayo de 1982, dos meses más tarde de haber sido dictadas todo un conjunto de medidas económicas ** (3 de marzo del propio año), el entonces presidente de la Junta Monetaria Ldo. Jaime Acosta Velasco, envía al presidente Hurtado el informe contentivo de los "Lineamientos Generales de un Plan de Estabilización Económico-Social", en el cual se dan a conocer las justificaciones de la

* Ver "La coyuntura económica y política de 1982" Serie Investigaciones, U. Guil

** Se debe destacar que las medidas implementadas meses antes de la presentación de dicho Programa, corresponden desde ya a la concepción general del mismo. Al respecto en el Informe se plantea: "...la Junta Monetaria ha venido log

Junta Monetaria para la proposición de dicho Plan.

En el mencionado documento, se remonta la ~~ca~~ causa de la crisis a los primeros años de la década de 1950, período en el que ocurrieron los primeros intentos de industrialización en el país y en mayor medida, durante la década siguiente, momento a partir del cual se afianza el modelo de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva de importación. Los males generados por el modelo de desarrollo son analizados en diez puntos fundamentales:

- Insuficiencia en la administración del Sector Público, que se caracterizó por llevar a cabo una política de exagerados gastos sin el correspondiente financiamiento de fuentes internas, recurriéndose al incremento de la deuda externa para financiar el déficit fiscal, y los mayores volúmenes de importación.
- El sector agrícola no ha crecido desde 1972 hasta 1978, mientras el crecimiento poblacional fue del 3.4. % anual promedio.
- Sostenido déficit de la balanza comercial. En tanto las importaciones crecieron a una tasa promedio del 12 % anual, en el período 1972-80, las exportaciones

teniendo la necesidad urgente de emprender un programa amplio de estabilización económica. Algunas de las medidas han sido acogidas y por tanto dictadas por los organismos competente, mostrándose así la existencia no sólo de una enorme preocupación sino, más que eso, la voluntad de tomar decisiones encaminadas a corregir los problemas. Una muestra de ello es, en primer lugar, la elevación de la tasa de interés con el objetivo de promover el ahorro interno que financie en una mayor medida el desarrollo nacional... la adopción de medidas cambiarias que ayuden a corregir la falta de competitividad de las exportaciones.....

nes sólo se incrementaron a una tasa del 8.6 %.

- Excesiva dependencia de la economía nacional respecto del petróleo y tres productos agrícolas (café, cacao y banano) aparejado a la sujeción de estas exportaciones a un solo mercado principal, los Estados Unidos.
- Excesiva dependencia de la Reserva Monetaria Internacional y los ingresos fiscales de las exportaciones de petróleo.
- Desigual distribución del ingreso nacional motivado por la aplicación del modelo, en tanto se favorece principalmente al sector urbano en detrimento del sector rural.
- Irracionalidad del gasto público y no optimización de los recursos en el Sector
- Ineficacia de la política arancelaria, que ha contribuido a la proliferación de un conjunto de empresas ineficientes y la irracionalidad en la asignación de recursos. Además ha contribuido a incrementar el volumen de importaciones, favoreciendo al desarrollo industrial en detrimento del desarrollo agrícola y otros sectores y no ha contribuido a una mejor redistribución del ingreso.
- Inconsistencia de la política fiscal que estimuló patrones de consumo en la sociedad, determinando la apertura de la creciente brecha oferta-demanda, que sólo se pudo satisfacer incrementando las importaciones, que en muchos casos eran de carácter suntuario.
- Desequilibrio del sector financiero que se vio agravado a fines de la década pasada por el agresivo endeudamiento externo, tanto público como privado.

En consecuencia, la justificación que da la Junta Monetaria al carácter necesario de la implementación de un Programa de Estabilización, radica precisamente en la necesidad de combatir los males generados por el proceso de Sustitución de Importaciones en el cual, el Estado se situaba como un elemento central en la conducción económico-social del proceso.

Como se puede apreciar, en el conjunto de desajustes propuestos, surgidos como producto de la aplicación del modelo sustitutivo, la mayor incidencia de estos desajustes recaen sobre el Estado, en aspectos fiscales y/o financieros. Siguiendo este razonamiento, lo necesario sería variar la inserción y papel del Estado, en la conformación del patrón de acumulación que gira alrededor del proceso de industrialización sustitutiva.*

Lineamientos generales del Programa de Estabilización

El Programa de Estabilización presentado por la Junta Monetaria, aparece como una respuesta necesaria al conjunto de desajustes que se presentan en el plan económico del país y según se plantea en el mencionado documento, tiene el propósito de "restablecer el equilibrio de la economía", enmarcándose dentro de los lineamientos generales del P.N.D.

* "...hay que buscar un mayor equilibrio y fijar una política económica consistente de apoyo y fomento al sector agrícola, al sector agropecuario en general, de fomento a las exportaciones para que se equilibre el sector industrial con los demás sectores que no han estado protegidos con el modelo decrecimiento en vigencia... Yo creo que las medidas de Junta Monetaria son un paso sólido hacia el asentamiento de bases que permitan un cambio en el modelo de desarrollo"

Texto de las declaraciones formuladas por el Gerente del Banco Central del Ecuador, Eco. Abelardo Pachano Bertero, el sábado 13 de mayo de 1982 en el Programa "Los periodistas y el personaje de la semana". Publicado en "Problemas Económicos Ecuatorianos" Opinión del B.C.E. N° 004- Oct.-82

cuencia la estructura que aparece en el documento.

i) Política de comercio exterior:

Una de las variables sobre la cual iría a actuar la política de comercio exterior sería el nivel arancelario. La variación del nivel arancelario estaría guiada bajo el criterio general que cohesiona el programa, en el sentido de realizar una reasignación de incentivos, buscando el mayor "beneficio colectivo" evitando así, estímulos a sectores ineficientes en el uso de los recursos, e incentivando el uso de recursos nacionales.

No se trataría de elevar la protección sobre algún sector específico, ni reducirla absolutamente en otros, lo que se propone, es fijar un nivel arancelario -tomando en cuenta todos los sectores que conforman el universo arancelario- para que éste actúe a su vez, como referente para el logro de una mayor eficiencia en la combinación de recursos productivos.

Como criterio básico se busca, como se deja expresado, "promover la producción doméstica de todos aquellos bienes que generan un mayor beneficio económico neto o lo que es lo mismo, incorporar un mayor contenido de valor agregado nacional".

La aplicación de este mecanismo arancelario representa una suerte de imparcialidad de la política económica del estado en cuanto al criterio de promover la importación de productos para la industria sustitutiva o promover la exportación de determinadas producciones mediante la fijación de un arancel particular para incentivar proyectos de inversión en u otro sentido. En última instancia, el criterio de selección queda en manos de los inversionistas, atendiendo a sus posibilidades competitivas. Al respecto se plantea:

"Una ventaja inestimable de esta modalidad es que en su aplicación, no se diferencia si los productos sirven para sustituir importaciones o promover exportaciones. En uno u otro caso, existen amplias posibilidades en materia de selección de proyectos de inversión. Lo que se busca en última instancia es alcanzar una mayor eficiencia técnica y económica en lo que se refiere a la combinación del recurso productivo"

La segunda variable en la que se propone actuar para promover el comercio exterior, es la protección efectiva. En este sentido, la protección efectiva que otorgaría el Estado iría preferentemente hacia aquellas actividades que generen producciones exportables, en condiciones de eficiencia económica y en conformidad con la dotación de recursos del país.

La aplicación del mecanismo de protección efectiva para el fomento de las exportaciones podría aparecer como un elemento incoherente dentro del conjunto del Programa en tanto -como veremos posteriormente- en él se propone la necesidad de disminuir las subvenciones estatales. Al respecto se plantea que el mecanismo de protección efectiva se aplique sólo como criterio "ordenador de prioridades" en las que el fomento a las exportaciones tiene un lugar preponderante.

Igualmente se debe destacar que el fomento a las exportaciones a partir de la protección efectiva sería llevando a efecto sin dar preferencia a ningún sector productivo en específico. El criterio técnico sería, la eficiencia que podrían lograr las empresas productoras de bienes exportables en los marcos del mercado mundial. Por ello se hace necesario -según se expresa- "modificar la mentalidad empresarial", que bajo esta nueva óptica tendrá que comprender que "sólo a través de la generación de economías de escala, las empresas podrán re-

ducir sus costos unitarios y mejorar sus posibilidades de competencia a nivel internacional!"

La tercera variable que se propone manejar para lograr el mejor funcionamiento del comercio exterior es la tasa de cambio del dólar. Aunque este mecanismo de ajuste de la relación sucre-dólar no sólo tiene incidencias en la sección comercial de la Balanza de Pagos, uno de los objetivos que se persigue con su modificación, es precisamente dar mayor estímulo a las exportaciones y desalentar las importaciones (2) a través de este mecanismo netamente monetario.

En el Ecuador, el tipo de cambio efectivo real del sucre respecto al dólar, es calculado en base al índice ponderado de las exportaciones que realiza el país hacia los principales países con los que comercia. El documento indica que este tipo de cambio muestra una sobrevaluación del sucre respecto al dólar en un 17 % con relación a la tasa efectiva de cambio para la lista I y un 32 % con respecto a la tasa oficial por lo que sería necesaria una modificación de la tasa oficial de cambio de aproximadamente el mismo porcentaje para ubicar el cambio oficial en una posición de equilibrio de 33.00 sucres por dólar (en relación a 25 sucres por dólar existente anteriormente).

Bajo la confianza de que este mecanismo de reajuste cambiario permitirá equilibrar la relación exportaciones-importaciones y con ello el desajuste de la Balanza comercial, se propone además la eliminación de la restricción a las importaciones con la implementación de las siguientes medidas:

1. "Eliminación de las formas de pago de las importaciones, medida que fuera

(2) En los siguientes literales se analizará la repercusión de estas medidas en otras esferas tales como, en la redistribución del ingreso y el reajuste de la Balanza de Pagos en su conjunto (literales v) y iii) respectivamente.

impuesta el 3 de marzo de 1982 con el fin de diferir el pago de las importaciones y en esa forma defender la reserva monetaria internacional".

2. "Eliminación de la suspensión de importaciones de todos aquellos productos con excepción de vehículos y motocicletas que se estableciera en Regulación N° 1.1.7.9. del 18 de febrero de 1982 *, y para aquellos que se estableciera el sistema de compensación o trueque, con excepción de los vehículos livianos"
3. "Redefinición de la política de integración del Ecuador especialmente dentro del Pacto Andino, acorde a las nuevas realidades del país".

Complementariamente se propone el establecimiento de mecanismos fiscales a la fijación de la nueva estructura arancelaria con el objetivo de regular el consumo de bienes no indispensables y suntuarios.

Paralelamente al nuevo enfoque que se propone dar al tratamiento de estas variables anteriormente mencionadas, se plantea continuar llevando a efecto la política de promoción de exportaciones como un complemento de la Ley de Fomento a las Exportaciones en relación a las acciones administrativas que se deben complementar en apoyo a esta actividad. Se debe destacar que a diferencia de lo expresado en el Plan, en cuanto a la creación de una empresa mixta de COMEX** en la que participarían tanto el Sector Público como el Privado (aunque la dirección correría a cargo del Sector Público «según se planteaba»), el Programa de Estabilización hace énfasis en "incentivar las asociaciones privadas, inclusive bajo la forma de consorcios de exportadores y/o productos que puedan aten

* La extensión de la lista de productos afectados por esta regulación no nos permite enumerarlos en este trabajo. Al respecto ver Boletín N° 580 del B.C.E. Enero-Abril de 1982

** Comercio Exterior

der suficientemente las demandas externas de bienes exportables*.

La participación estatal en la protección de directa a la actividad exportadora desde el punto de vista financiero, vendría dado a partir del Seguro de Crédito a las Exportaciones que, según se concibe, estaría encaminado a proteger a los exportadores de la existencia de riesgos inevitables comerciales y políticos que "podrían ocasionar pérdidas a sus negocios". Ahora bien, este mecanismo de seguro de crédito sólo iría dirigido -según se expresa- a la protección de las exportaciones no tradicionales.

ii) Política de industrialización:

La política de industrialización seguida por el país no se puede ver al margen de la política de comercio exterior en tanto el modelo de desarrollo contenido en el P.N.D. se basa en la sustitución de importaciones. En este sentido, el criterio central contenido en el Plan era la industrialización sustitutiva y la posibilidad de exportación de los bienes generados por el efecto sustitución eran complementarias a esta actividad. En consecuencia -sin entrar a fundamentar las limitaciones de una clasificación del modelo elegido- las características del modelo propuesto en el P.N.D. eran las de un modelo sustitutivo exportador y en su implementación, jugaba un papel fundamental los subsidios estatales derivados de la aplicación de las Leyes de Fomento tanto a la

* Claro está, tanto en lo planteado en el P.N.D. como en el "Programa..." en lo referente a la creación y control de esta empresa de COMEX son sólo ideas que para ser llevadas a la realidad falta su implementación práctica. No obstante se destaca una diferencia de criterios entre lo planteado en el P.N.D. y en el Programa; en tanto el primero expresaba implícitamente un control estatal sobre el Sector de Comercio Exterior, el segundo propone poner esta actividad en manos del Sector Privado exclusivamente.

tanto a la industria, como a la pequeña industria y artesanía.

En la perspectiva del Programa de Estabilización este criterio varía. Se propone aquí, como una de las medidas más importante, afectar la variable subsidio, de forma tal que éstos sean utilizados bajo el criterio de mantener el incentivo fiscal "solamente a aquellas actividades que generen un beneficio económico y social mayor que el sacrificio estatal que ocasionen..."

..."Ello implica -según se expresa- que debe levantarse gradual y prudentemente la protección indiscriminada otorgada por el Estado durante muchos años a actividades que no son socialmente rentables..."

Es decir, que si bien en la concepción del P.N.D. el criterio utilizado para la aplicación de incentivos fiscales era la consecución de la industrialización sustitutiva, el nuevo criterio propuesto para ello, sería la rentabilidad.

Este mismo criterio sería el utilizado para guiar la inversión pública. En esta área, se propone también la priorización de los proyectos de inversión a realizar por el Estado, teniendo en consideración que éstos no sean capital-intensivos y que sus tecnologías no sean tan sofisticados de manera que permitan la utilización de mano de obra sin un alto nivel de conocimiento técnico.

En el documento analizado no se proponen otras variables específicas sobre las cuales incidir para reorientar el proceso de industrialización. En este sentido, las propuestas están dirigidas a la expedición de nuevas leyes -como en el caso de la ley de Agroindustria- y la reformulación de las leyes de Fomento existentes.

Uno de los objetivos considerado como de "máxima prioridad" en los marcos del programa, lo es la expedición de la Ley de Fomento a la Agroindustria, para que esta actividad se convierta -según se plantea- a la brevedad posible en industria exportadora.

En cuanto a la reformulación de las Leyes vigentes, el documento propone reformas a la Ley de Hidrocarburos y a la Leyes de Fomento. Por ser el petróleo una de las principales fuentes de ingreso del Estado, se propone como objetivo fundamental de las reformas a la Ley de Hidrocarburos, el "dinamizar" tanto la inversión nacional como extranjera en este sector. De otra parte, las reformas a las Leyes de Fomento, irían encaminadas a reajustar los beneficios de carácter tributario que conceden y regulan la importación de bienes de capital, insumos y repuestos, bajo el criterio de utilizar más eficientemente la capacidad instalada en todos los sectores y permitir a la vez el aumento del empleo de mano de obra.

Se puede inferir que el tratamiento a la inversión directa extranjera que subyace en el programa, no tiene variaciones sustanciales respecto de lo propugnado en el P.N.D. Sólo se hace énfasis en "dinamizar" este tipo de inversión en el área hidrocarburífera a partir de las reformas a la Ley de Hidrocarburos como se había planteado en el párrafo anterior.

El análisis del conjunto de proposiciones recogidas en el Programa de Estabilización en lo referente al Proceso de Industrialización sustitutivo de importaciones, no nos permite afirmar que aparezca -al menos en forma expresa- alguna intención de cambio al modelo de desarrollo propuesto en el P.N.D. En este sentido, aunque varían algunos enfoques fundamentales de la conducción estatal de este proceso, el criterio general sigue siendo el de la industrialización -

vía sustitución de importaciones, aunque con un mayor énfasis en el desarrollo de la actividad agroindustrial y de explotación petrolera, actividades éstas - muy vinculadas a las perspectivas de exportación.

iii) Captación de recursos financieros

La problemática de la captación de recursos financieros dentro del análisis - realizado en el programa, tiene una doble significación. En primer lugar, la necesidad de la captación de recursos financieros nacionales o extranjeros por parte de las instituciones públicas; en segundo lugar, el ahorro interno del - sector privado así como la capacidad de éste de obtener créditos del exterior.

Uno de los problemas centrales por el que atraviesa el país, es precisamente - el ocasionado por el déficit fiscal. En este sentido, uno de los principales objetivos planteados por el programa, es reducir este déficit, de un lado, mejorando los ingresos fiscales (vía tributación, incremento de la exportación petrolera e ingresos provenientes de las modificaciones cambiarias) y de otro, con una política consciente de austeridad económica. Es precisamente en este - último sentido, en el que el documento analizado hace mayor énfasis, por una - vía, mediante la priorización de los proyectos de inversión pública y por otro, mediante la racionalización y reducción del presupuesto para 1983.

Reconociendo las dificultades que pudiera acarrear una reducción en los gastos del presupuesto, se hace una recomendación fundamental: "reducir su monto de - manera selectiva, con el fin de lograr una disminución proporcional del défi- - cit fiscal. Sólo debería -se plantear- permitirse el ajuste derivado de la modi- - ficación cambiaria".

En lo referente a la política de incrementar el ahorro del área privada, tanto nacional como el que pueda obtener del exterior, el programa propone el reajuste de un conjunto de variables específicas. En este sentido, se proponen acciones concretas tales como:

- La modificación de los impuestos al registro de capitales extranjeros.
- La revisión de los impuestos provenientes del ahorro privado en bancos y mutualistas, así como el correspondiente a cédulas hipotecarias y certificados financieros.
- Ampliación del monto máximo para libretas de ahorros de bancos y mutualistas.
- Mantener la política de tasas de interés en ejecución *.

Sin embargo, el área más conflictiva en lo relativo al financiamiento de la inversión productiva o no, es el sector externo. Después de hacer una valoración crítica de los problemas que presenta el sector externo del país, el citado documento propone la necesidad de adoptar la "definición de una clara política de endeudamiento externo". Al respecto se propone:

"En el sector público (refiriéndose al endeudamiento externo) se lo destinará exclusivamente al financiamiento de las obras de desarrollo en función de las prioridades que establezca el Gobierno Nacional". En cuanto se refiere al sector privado, se plantea canalizar el endeudamiento externo para cubrir las necesidades de inversión en capital de trabajo y capital fijo, que demanden las actividades productivas del mismo. Es decir, que aún no se plantea en los mar-

* Se refiere al conjunto de medidas dictadas anteriormente a la elaboración del Programa.

cos del programa una definición de cuál sería la política de endeudamiento externo, pese a las graves circunstancias por las que atraviesa el país en ese sector.

Dentro del conjunto de medidas propuestas para lograr el equilibrio en ese sector, se hace mención especial al refinanciamiento de la deuda externa privada. Mediante este mecanismo -utilizado por la mayoría de los países del continente- el Estado asume la responsabilidad del endeudamiento a que se han sometido los empresarios privados, como garante de éstos frente a las instituciones acreedoras .

Específicamente en el caso ecuatoriano, por la existencia de un mercado libre de divisas, esta situación tiene especial importancia, dada la incidencia que puede tener entre otros factores sobre la Reserva Monetaria Internacional la creciente demanda de divisas por parte de la empresa privada. En este sentido, se plantea en el documento la posibilidad de recurrir a "un financiamiento compensatorio de la Balanza de Pagos en caso de que los nuevos ingresos (provenientes del refinanciamiento) no permitan mantener un flujo normal de pagos al exterior".

El mecanismo de la refinanciación introduce una nueva modalidad en la inserción del Estado en el patrón de acumulación imperante, tanto a nivel nacional como internacional. En el orden interno, el Estado se sitúa como centro de la actividad financiera garantizando el flujo normal de recursos financieros a la actividad privada (financiera o productiva). En el ámbito internacional, la relación deudor-creedor, ya no se establece entre acreedores internacionales y deudores privados, sino entre aquellos y la entidad que los representa: el Estado.

iv) Política de redistribución del ingreso

Los lineamientos generales del Programa de Estabilización, están fundamentalmente dirigidos al tratamiento de aspectos económico-financieros "como corresponde -según se plantea- a la junta monetaria". No obstante, el mencionado documento plantea la necesidad de "dinamizar" la aplicación de los programas que en el orden social están contenidos en el P.N.D.

Reconociendo los costos sociales que pudiera traer aparejada la modificación cambiaria, y que se manifiestan en la pérdida de la capacidad real de compra de los diversos grupos populares, en el documento se proponen políticas complementarias en tres sentidos fundamentales:

- Dinamizar el trabajo de las Comisiones Sectoriales de Salarios,
- Ejercer un estricto control sobre la especulación, y
- Aplicar más dinámicamente los programas sociales contenidos en el P.N.D., sobre todo en favor de los sectores marginados.

En esta área -redistribución del ingreso- juega un papel importante el tratamiento que en el Programa se da a la variable precios. En este sentido, el documento plantea la necesidad de implementar una "política de Precios de Sustentación" para los productos agrícolas. La justificación de la necesidad de adoptar este criterio se expresa en la siguiente forma:

"Dados los efectos contraproducentes que ha traído consigo la política de fija

ción de precios para ciertos productos agrícolas, especialmente por el desincentivo que significa para los productores agrícolas nacionales y la aguda presión que significa para la Balanza de Pagos la exportación de dichos productos, se sugiere la aplicación paulatina de una política de sustentación de precios, con el fin de ofrecer al productor una mayor rentabilidad. A renglón seguido se especifica que: "puesto que esta política no se refiere a una liberalización de precios, se sugiere la acción simultánea de acciones de seguimiento por parte de los organismos competentes".

En efecto, como se plantea en el documento, esta política de "Precios de Sustentación", no representa una "liberalización" de precios aunque en nuestra opinión ésta pudiera traer las mismas consecuencias, es decir, un alza constante y generalizada del nivel de precios. De una parte por el encarecimiento del crédito que el Estado proporciona al sector agropecuario y de otra, a las posibles afectaciones que factores naturales pudieran producir sobre dicho sector, que, dicho sea de paso, es el más vulnerable a este tipo de situación. El problema de los salarios es otro factor que incide directamente en el aumento de los precios de este sector. Como precisamente los productos agrícolas son el principal componente de los bienes salarios, al incrementarse los precios de este tipo de productos, se encarece el valor de la fuerza de trabajo, motivando ésto, constantes presiones del sector laboral por el incremento de los salarios. Al incrementarse los salarios, se encarecen los costos de los productos agrícolas -y en general de todos los bienes- produciéndose en consecuencia, un nuevo incremento de los precios. Se establece así un "círculo vicioso" en el cual se presenta como aspecto central, la proporción que se establezca entre el crecimiento de los precios y el crecimiento de los salarios, lo que en última instancia va a definir el ritmo y características del proceso de acumulación,