

Ecuador: petróleo y crisis económica

Acosta Aguilar Quevedo Spurrier Marchán

338
Ac 72ecu



Es una publicación del
Instituto Latinoamericano de
Investigaciones Sociales, ILDIS.

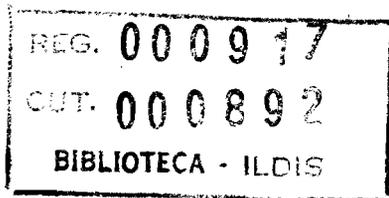
© ILDIS, 1986

Edición:
Santiago Escobar

Diagramación:
Taller de Comunicación Gráfica

Portada:
Aquiles Henríquez

Secretaría:
Alicia Terán
Lourdes Ribadeneira



*Las opiniones vertidas en los diferentes artículos son de
exclusiva responsabilidad de los autores, y no representan la
opinión de ILDIS.*

ILDIS, Av. Colón 1346, Telf.: 563604, Casilla Postal 367-A, Quito-Ecuador.

Contenido

Presentación	9
I. Transformaciones y contradicciones del mercado petrolero.	
Alberto Acosta E.	11
1. Introducción	13
2. Evolución del mercado petrolero	14
3. La "crisis" de la OPEP: Limitaciones y perspectivas	40
4. Perspectivas del mercado petrolero	46
II. Petróleo y desarrollo nacional	
Magdalena Aguilar Aguilar.	55
1. Introducción	57
2. Período 1972 – 1976. Apogeo económico y aumento de precios del petróleo	58
3. Período 1977 – 1979. Estabilidad y aumento de precio	67
4. Período 1980 – 1985. Reducción de precios	73
5. Año 1986	85
III. El sector energético ecuatoriano y la caída de los precios internacionales del petróleo.	
Carlos E. Quevedo T.	91
1. Introducción	93
2. Los recursos de la exportación de petróleo en la economía nacional (1972 – 1984)	93
3. Estrategia económica del gobierno actual	99
4. El consumo final de energía en el Ecuador	109
5. La conservación de energía	122
6. La ampliación del sistema de oferta de energía	130
7. Conclusiones y recomendaciones	144
Referencias	147

IV. Impacto sobre el gasto público.

Walter Spurrier Baquerizo	151
1. El reparto	153
2. Dependencia en la renta petrolera	155
3. El presupuesto del Estado	156
4. En búsqueda de nuevos ingresos	163
5. Evaluando la pérdida	165
6. Lo que se nos viene	166

V. Ecuador: crisis y alternativas.

Algunas reflexiones

Cornelio Marchán	175
1. Introducción	177
2. Los precios del petróleo	178
3. La formación de capital	184
4. El reto de la deuda externa	185
5. La ortodoxia monetarista y sus limitaciones	188
6. Algunas reflexiones en torno a una política económica alternativa	203

VI. Anexo estadístico	215
--	-----

V

**Ecuador:
Crisis y alternativas.
Algunas reflexiones**

Ec. Cornelio Marchán

1. Introducción

La reacción del Gobierno Nacional frente a la caída de los precios del petróleo ha sido controvertida. De afirmaciones como “aquí no pasa nada” y esta “crisis es manejable” hechas por el equipo económico 1/, pasó a ser según el Presidente de la República 2/, “la peor crisis del país en el presente siglo” para más tarde expresar que “la crisis es transitoria”. 3/. Entretanto, surgía la duda de como podían existir planteamientos tan contradictorios sobre una cuestión de tanta trascendencia nacional, sobre todo en una coyuntura de acelerado deterioro de la economía.

Y es que dada la enorme dependencia de la economía respecto de esta materia prima 4/, resulta imposible minimizar los efectos del desplome de los precios del petróleo sobre la ya precaria situación, señalando que en base a la política de ajuste, la economía recuperaría el equilibrio y volvería a crecer, sin importar el costo de tal política para la mayoría de los ecuatorianos y la estabilidad de sus instituciones democráticas.

Sin embargo, es claro que las proyecciones oficiales tampoco eran muy halagueñas, aún cuando se sustentaban en un precio de US\$ 25,00 por barril de petróleo. El propio Plan Nacional de Desarrollo 1985–1988 pronosticó para el PIB un crecimiento anual de 3.7o/o, para dicho período, que en términos por habitante se reduce a sólo un 0.3o/o por año. Es decir, de ninguna manera se justificaba entonces el entusiasmo del gobierno. Ahora, todo hace suponer que incluso estas metas, bastante modestas, difícilmente serían alcanzables. Y, según nuestro criterio, de persistir la política económica actual será cada vez más difícil enfrentar las dificultades que se avecinan.

El objeto de este artículo es presentar algunas consideraciones sobre las repercusiones del descenso de los precios del petróleo sobre la economía, anali-

1/ Véase varias ediciones del Diario Hoy y El Comercio durante el mes de enero.

2/ Declaraciones del Presidente de la República efectuadas el 15 de febrero. Véase diarios del 16 de febrero.

3/ Declaraciones del Presidente de la República realizadas el 20 de febrero. Véase diarios del 21 de febrero.

4/ Según el CONADE, el petróleo representa el 15o/o del Producto Interno Bruto, el 65o/o de las exportaciones globales y el 58o/o de los ingresos fiscales. Véase al respecto, el “Plan Nacional de Desarrollo 1985 - 1988”.

zar brevemente las medidas adoptadas y/o anunciadas por el gobierno para afrontarlas, y, finalmente proponer algunas reflexiones que permitan bosquejar lineamientos alternativos capaces de abrir caminos de desarrollo compatibles con el robustecimiento de la democracia.

2. Los precios del petróleo

Si hay algo que es imposible sostener es que el descenso de los precios del petróleo fue sorpresivo. La tendencia hacia la reducción de los precios del petróleo era un problema conocido desde comienzos de esta década, lo mismo que las dificultades para estabilizar el mercado y sus precios. Un fenómeno que obedece a razones de índole estructural y no un hecho de carácter súbito y coyuntural. 5/ En definitiva, era una crónica de una baja anunciada...

Según el Plan Nacional de Desarrollo —siempre que el precio se sostenga en US\$25,00 el barril— las exportaciones previstas de hidrocarburos serían más o menos constantes para 1985 y 1988: 1867 y 1842 millones de dólares, respectivamente. Empero, el mismo Plan señala: “se conoce que el precio del petróleo, así como la demanda de crudo, están más expuestos a tender a la baja que a elevarse” 6/, actualmente sus precios están alrededor de los US\$10,00 y el gobierno ha señalado que espera un precio promedio para 1986 de entre US\$ 14 y US\$ 15 el barril. 7/.

De ahí que sea fundamental plantearse, cual puede ser la repercusión de esta abrupta caída de los precios del petróleo, sobre las principales variables macroeconómicas del país. En vista de que en el mercado petrolero y energético en general influyen fuerzas internacionales de intereses contrapuestos y que su desenvolvimiento está sujeto no sólo a factores de orden económico y técnico sino también político, hoy en día es difícil definir a que nivel de precios y cuándo se estabilizará el mercado petrolero, pues su tendencia hacia la baja ha sido un fenómeno persistente y de cierta duración, lo cual ha debilitado el valor del crudo en el mercado internacional.

5/ Véase en esta publicación el artículo de Alberto Acosta sobre “Transformaciones y Contradicciones en el Mercado Petrolero”.

6/ CONADE “Plan Nacional de Desarrollo 1985 - 1988”, Quito.

7/ Declaraciones efectuadas por el Gerente del Banco Central, el 7 de abril de 1986.

Por ello, para apreciar el impacto del descenso de los precios y sus posibles efectos sobre la economía, se ha elaborado diferentes escenarios respecto al probable comportamiento de los mismos en 1986. El escenario A, donde se supone un precio promedio para el crudo ecuatoriano de US\$ 20 el barril, el cual puede ser considerado como "optimista", en la medida que es sólo US\$ 5 menor al precio establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y US\$ 10 mayor al que prevalece en la actualidad; un escenario C de carácter "pesimista" donde se prevé un precio promedio de US\$ 10 el barril, el cual es US\$ 15 menor al indicado en el Plan y coincidente con los precios vigentes en los presentes momentos, y, un escenario B que se los podría llamar "intermedio" que supone un precio promedio de US\$ 15, que es US\$ 10 menor al del previsto en el Plan, pero mayor en US\$ 5 a los niveles actuales imperantes.

Adicionalmente, se ha estimado que por cada dólar que disminuye el precio del petróleo ecuatoriano, el país tendrá una pérdida de US\$ 70 millones por concepto de exportaciones, y de casi S/.7 mil millones por motivo de ingresos fiscales 8/, valores que se utilizan para cuantificar el impacto de los precios en los tres escenarios, en relación a las variables macroeconómicas definidas.

Como puede observarse en el Cuadro No. 1, si el precio del crudo ecuatoriano se sitúa en promedio en US\$ 20 dólares el barril, el Ecuador dejaría de recibir US\$ 350 millones por concepto de ingresos de exportación y el sector fiscal perdería aproximadamente S/.35 mil millones. En términos del sector externo, esto significa una caída de las exportaciones globales del 14o/o, un aumento del déficit en cuenta corriente de balanza de pagos en US\$ 740 millones, así como un incremento del servicio de la deuda externa del 40.3o/o a más del 50o/o en relación con las exportaciones globales. En términos fiscales, este escenario significa una reducción de ingresos de los partícipes de la renta petrolera, del orden del 10o/o del total de ingresos del sector público consolidado, y de cerca del 17o/o de los ingresos petroleros de este sector.

Habida cuenta que, según estimaciones oficiales, el precio promedio para el primer trimestre habría fluctuado entre US\$ 16,0 y 17,0 el barril y los niveles actuales se sitúan cerca de US\$ 10,00 el barril, este escenario ha sido calificado como optimista, porque su cumplimiento requeriría de un incremento sustancial del precio del petróleo en el resto del año, cuestión que parece altamente improbable. Sin embargo, aún en caso de darse, sus efectos son más

8/ Estos valores han sido calculados sobre la base de una exportación de 70 millones de barriles al año, y una producción superior a los 100 millones de barriles al año.

CUADRO No. 1

ESCENARIOS POSIBLES DE LOS PRECIOS DEL PETROLEO Y LAS
REPERCUSIONES SOBRE LA ECONOMIA EN 1986

	ESCENARIO OPTIMISTA US\$ 20 por barril	ESCENARIO INTERMEDIO US\$ 15 por barril	ESCENARIO PESIMISTA US\$ 10 por barril
1. Déficit en cuenta corriente de balanza de pagos a US\$ 25 el barril.*	US\$ 391 millones	US\$ 391 millones	US\$ 391 millones
2. Pérdida de divisas por concepto de exportaciones de petróleo	US\$ 350 millones	US\$ 700 millones	US\$ 1050 millones
3. Déficit probable en cuenta corriente de balanza de pagos.	US\$ 741 millones	US\$ 1091 millones	US\$ 1441 millones
4. Servicio Deuda Externa.	51,8 o/o	60,3o/o	72,2 o/o
5. Relación entre pago de amortizaciones e intereses respecto exportaciones de petróleo.	82,9o/o	107,1o/o	151,3o/o
6. Pérdida por concepto de ingresos fiscales	S/.3.500 millones	S/.70.000 millones	S/.105.000 millones
7. Porcentaje de pérdida respecto ingresos totales del sector público consolidado en 1985.	10o/o	20o/o	30o/o
8. Porcentaje de pérdida respecto ingresos petroleros del sector público consolidado en 1985.	16.7o/o	33.4o/o	50.1o/o

(*) Elaborado en base a las estimaciones de balanza de pagos e ingresos fiscales comprendidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1985 - 1988 realizada por CONADE.

que preocupantes, de hecho añadirían presiones depresivas sobre la economía y agravarían la recesión.

En el caso de que los precios se ubiquen en los niveles previstos en los Escenarios B y C, con precios promedios de US\$ 15 y US\$ 10 el barril para 1986, las pérdidas de ingresos externos estarían entre US\$ 700 y 1050 millones de dólares, y entre 70 mil y 100 mil millones de reducción de ingresos fiscales, según sea el caso. Para el sector externo, esta caída de los precios del petróleo representa una rebaja de los ingresos totales de exportación de 28o/o y 42o/o respectivamente, con lo que el servicio de la deuda subiría a más del 60o/o y 72o/o, en cada escenario. El déficit en cuenta corriente de balanza de pagos fluctuaría entre US\$ 741 y US\$ 1441 millones, cifras superiores a las registradas en los peores años de la presente crisis. En relación a las finanzas públicas, la disminución de los precios del petróleo representa una pérdida que oscila entre 20 y 30o/o de los ingresos globales y entre un 30 y 50o/o de los ingresos petroleros del sector público.

Esta significativa caída en los ingresos fiscales repercute en forma desigual entre los diferentes organismos públicos. En efecto, como se desprende del Cuadro No. 2, el más afectado sería el gobierno central, que absorbería cerca de la mitad de la contracción de ingresos petroleros; le sigue en orden de importancia la Junta de Defensa, INECEL, el BEDE, CEPE, las Universidades y Escuelas Politécnicas y FCNAPAR. Siendo la renta proveniente del petróleo la principal fuente de financiamiento de estos organismos, su reducción los pone en una situación muy delicada, que de hecho va a afectar no sólo sus futuros proyectos de inversión sino el mantenimiento de los actuales, así como sus gastos en sueldos y salarios y compras de materiales para su funcionamiento institucional.

Como puede apreciarse, las alternativas B y C tendrían repercusiones muy severas sobre la economía ecuatoriana, ya que siendo el petróleo la viga maestra de la economía, el derrumbe acelerado de sus precios significará una violenta caída de los ingresos de exportación y las recaudaciones fiscales, factores que reducirán los niveles globales de consumo e inversión, y profundizarán la recesión y las secuelas que la acompañan.

Desde otro ángulo, los resultados obtenidos en el Modelo Econométrico del Grupo Andino (MEGA) 9/, indican que después de Venezuela, Ecuador se-

9/ Véase Junta del Acuerdo de Cartagena "Efectos Económicos en los Países Andinos de la Caída en los Precios del Petróleo", Economía Andina, Informe Trimestral de Coyuntura, No. 7, marzo de 1986.

CUADRO No. 2**PERDIDAS DE INGRESOS FISCALES DEL GOBIERNO CENTRAL Y ALGUNOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS**

En millones de sures

ORGANISMOS	ESCENARIO A US\$ 20 BARRIL	ESCENARIO B US \$ 15 BARRIL	ESCENARIO C US\$ 10 BARRIL
1. Pérdida total	35.000	70.000	105.000
2. Presupuesto del Estado.	17.250	34.500	51.750
3. Junta Defensa Nacional	6.800	13.600	20.400
4. Instituto Nacional de Electrificación INECEL	4.200	8.400	12.600
5. Compañía Estatal Petrolera Ecuatoriana CEPE.	1.310	2.620	3.930
6. Universidades	680	1.360	2.040

NOTA: Elaborado en base a estimaciones comprendidas en el **Plan Nacional de Desarrollo 1985 - 1988** realizado por CONADE, y a la metodología de distribución de la renta petrolera contenida en el trabajo realizado por C. Marchán y A. Acosta sobre "La Participación de las Universidades y Escuelas Politécnicas en los ingresos provenientes de las exportaciones de petróleo".

ría el país del Grupo Andino más afectado por la baja de precio del petróleo. En efecto, según el MEGA el valor total de exportaciones disminuirá en US\$ 240 millones al reducirse el precio de US\$ 20 a US\$ 17, y en US\$ 160 millones adicionales si es que cae a US\$ 15 el barril.

Esta rebaja en las exportaciones ocasionará la reducción del PIB en términos corrientes del 3o/o cuando el precio del petróleo disminuye de US\$ 20 a US\$ 17 el barril, y de 1.4o/o adicional si este se ubica en US\$ 15,00. Ello se traduciría en una merma del consumo privado real (0.5o/o y 0.3o/o adicionalmente) en un caso y otro caso lo cual conllevaría a un decremento del PIB real en 0.6o/o cuando el precio disminuye de US\$ 20 a US\$ 17 y en 0.6o/o adicional si el precio se sitúa en US\$ 15.

La formación bruta de capital fijo también se vería afectada. Por tratarse más bien de una variable política, el MEGA supone que los gastos corrientes del gobierno crecerían en un 2o/o, para compensar en parte la severa reducción que registraría la demanda interna. De otra parte, la pérdida de exportaciones generaría una reducción de la capacidad de importación de la economía, caerían las importaciones y ello daría lugar a presiones recesivas adicionales sobre el ritmo de crecimiento de la economía y sobre el nivel global de empleo.

En conclusión, dada la fuerte dependencia de la economía respecto de las exportaciones de petróleo, la abrupta contracción de los ingresos petroleros puede tener consecuencias muy graves. En efecto, la presente coyuntura, más allá de sus repercusiones sobre el sector externo y las finanzas públicas, involucra a todo el aparato productivo y al conjunto de agentes de desarrollo, debido a la significativa disminución que experimentará la demanda interna. Desde el punto de vista de la política económica actual, ello obligará a un mayor reajuste y liberalización de la economía, que agravará aún más la crisis económica y hará más desigual la distribución social de sus costos.

3. La formación de capital

En la situación actual tampoco podrán cumplirse las metas proyectadas en materia de formación bruta de capital fijo: 7.20/o anual prevista en el Plan Nacional de Desarrollo. Este esfuerzo de inversión se contrapone con la realidad actual de las empresas fuertemente endeudadas, con un mercado interno contraído y con alto costo del crédito. Por lo demás, si bien es cierto que tasas de interés elevadas podrían fomentar el ahorro, no incentivan la inversión productiva; mientras una cantidad importante de recursos financieros tienden a permanecer y a reciclarse en el mismo circuito de los bancos y otras entidades de crédito.

Igualmente, la contracción de importaciones, que forzosamente conllevará la crisis petrolera, significará también una restricción de las adquisiciones externas de insumos, bienes intermedios y de capital 10/, siendo con ello más difícil cumplir con las metas antes citadas respecto la inversión. Ello afecta no sólo el crecimiento actual, sino también el ritmo futuro de la economía, ya que la contracción de ingresos obligará a recortar proyectos y necesidades de inversión, e incluso, dependiendo de su profundidad, hará más difícil la renovación de la infraestructura y el mantenimiento del capital físico de la economía.

De otra parte, el modelo económico cuya aplicación se busca en el país tiene una lógica concentradora y excluyente. A mayor concentración del ingreso no se genera necesariamente más ahorro e inversión, sino más bien mayor consumo sofisticado y diversificado, que demanda bienes importados y menor producción nacional. Si las divisas son escasas para importar dichos bienes, se recurre al endeudamiento interno o externo, canalizando el ahorro hacia el consumo y no hacia la producción.

Frente a estas tendencias de la concentración del ingreso y de la riqueza, se acelera la pauperización de las mayorías nacionales, compuestas por grupos populares urbanos, por campesinos pobres y por grupos medios bajos. En el marco de la crisis es posible esperar que crezcan las demandas sociales, pero

10/ Conforme los escenarios elaborados en este artículo, una baja en el precio del crudo de US\$5, US\$10 y US\$15 el barril, equivaldría al 25o/o, 49o/o y 73o/o de las importaciones de materias primas y bienes de capital (Calculado en base a cifras del Banco Central).

en la medida en que éstas no son satisfechas, las tensiones socio-políticas aumentan, en cuyo caso el autoritarismo puede incrementarse aún más.

4. El reto de la deuda externa

El problema de la deuda externa se ha convertido en el centro de discusión y manejo de la política económica en los últimos años. De 1970 a 1984 el endeudamiento externo subió de \$ 241,5 millones a \$ 6981,4 millones de dólares. La responsabilidad de este endeudamiento fue tanto del sector público como del privado.

Si bien en 1970 la deuda externa privada representaba sólo el 50/o, en 1982 en base a un ritmo desmesurado de crecimiento significó más de la cuarta parte de la deuda total. Así entre 1970 y 1982, la deuda externa privada se multiplicó en 135 veces, mientras la pública lo hizo en 20 veces. El colapso externo se agudizó en 1982 cuando a más de la baja de los precios del petróleo, se suspendieron los flujos de financiamiento externo. El Ecuador pasó a convertirse en exportador de capitales, al constatarse que el servicio de la deuda superaba los ingresos externos recibidos por el país.

Este desmedido aumento de los créditos externos obligó a los dos últimos gobiernos a renegociar la deuda y a aplicar programas de estabilización, cuya naturaleza y resultados, si bien han sido diferentes, han tenido una enorme gravitación en la vida económica, social y política del Ecuador. Con tales dimensiones no hay que extrañarse, que la deuda externa se haya convertido en un problema de carácter nacional, no sólo económico sino esencialmente político, y que haya dejado de ser un asunto que atañe exclusivamente a banqueros, empresarios y ministros.

Uno de los éxitos más publicitados por el actual gobierno es el de la renegociación de la deuda externa. La reciente renegociación refinanció 4.629 millones de dólares, correspondientes a los vencimientos de 1985 – 1989. Se convino, además, en pagos de capital progresivos: desde el 2.50/o en 1988, hasta el 170/o en 1996. De este modo se reduciría el servicio anual de la deuda, de un 770/o del valor de las exportaciones en 1984, al 42.80/o, según consta en el Plan Nacional de Desarrollo.

A simple vista parecerían ventajosos los resultados obtenidos. Pero, un análisis más a fondo del problema, permite afirmar que las condiciones en que se negoció la deuda han resultado inaceptables, por varias razones. Primero, a diferencia de Venezuela, Brasil y el Perú que han renegociado o están renegociando sus deudas sin intervención del FMI, el Ecuador continuará bajo la tutela de este organismo, sin recuperar su capacidad para decidir su propia política económica, puesto que deberá sujetarse al sistema intensificado de consulta, previsto en el artículo cuarto de los estatutos del FMI. Esto quiere decir, además, que las políticas de ajuste concebidas como “temporales” se vuelven “permanentes” al ser impuestas por el Fondo en cada consulta y examen de la economía ecuatoriana. No hay que olvidarse, que el FMI por su concepción básica fue diseñado para tratar de resolver problemas temporales de balanza de pagos y no las causas duraderas, de tipo estructural, que generan las condiciones del subdesarrollo.

Segundo, la atención de la deuda representa todavía fracciones muy altas de las exportaciones y del producto interno bruto. Entre otras cosas, al negociar plurianualmente Ecuador encareció los créditos y aumentó el servicio de la deuda. En efecto, según el CONADE, manteniéndose un precio de \$25 dólares el barril de petróleo para el período, dicho servicio sube paulatinamente de 37.5o/o en 1985 al 48o/o en 1988. Esto hace que la suma total de divisas que el país debe transferir al exterior por concepto de amortizaciones e intereses en el período 1985–1988 supere los US\$ 5000 millones. Además, los pagos de capital se inician en 1988 con un 2,5o/o, y concluyen en 1996 con 17o/o. En consecuencia, se ha postergado la solución del problema, mientras aumentan los niveles de endeudamiento y crece el peso de los compromisos que deberán ser cubiertos en el futuro.

Una tercera deficiencia de la negociación es la falta de una cláusula de contingencia que ponga el servicio de la deuda en dependencia directa de la capacidad de pago del país, es decir, en función del comportamiento de los precios exportación de petróleo. Esto hace que frente al abrupto desplome que experimentan dichos precios y sus sombrías perspectivas, el servicio de la deuda pueda subir más allá de los niveles actualmente previstos. Así por ejemplo, si los precios del petróleo se estabilizaran en un promedio de US\$ 15,00 el barril, el Ecuador tendría en 1986 una pérdida de recursos externos del orden de los \$ 700 millones de dólares, y un servicio de la deuda externa superior al 60o/o, caso en el cual todas las divisas derivadas de la exportación del crudo no alcanzarían para atender dicho servicio. Pero la situación sería aún más grave, si a ello se agrega la remisión de utilidades, el país estaría trans-

firiendo al exterior cerca del 70o/o de sus ingresos de exportación.

Todo ello pone a la economía ecuatoriana en una muy difícil situación, en la que sólo quedan dos alternativas: la primera, ya anunciada por el gobierno, de atender puntualmente el servicio de la deuda, lo que significa ampliar y profundizar el ajuste de la economía, contratar nuevos créditos externos, acudir a nuevas devaluaciones y otras “medidas heroicas”, que terminan cargando el costo de la crisis en los estratos populares, lesionando el aparato productivo nacional y sobrepasando los límites posibles de la tolerancia social y política.

La otra alternativa, es no pagar la deuda externa, pues hacerlo resulta imposible no sólo desde un punto de vista económico, político o moral sino también matemático. Esto permitiría utilizar los recursos disponibles para impulsar una estrategia de desarrollo orientada a satisfacer las necesidades básicas de la población, que en base a una distribución equitativa de los costos de la crisis y recuperación de las fuerzas propias de crecimiento, posibilita, asimismo, ir atendiendo los compromisos externos.

No se puede pagar la deuda externa mientras persistan las actuales condiciones económicas, sino cuando existan los recursos suficientes para ello y cambien las condiciones y términos de la renegociación. No hay que olvidar que ya con ocasión del crac en 1929, todos los países latinoamericanos con excepción de Argentina e incluso Francia e Inglaterra, decidieron, ante los crecientes desequilibrios del sector externo, suspender el servicio de la deuda externa y de remesas al exterior por período más o menos prolongados de tiempo 11/.

En definitiva, contrariamente a las afirmaciones del gobierno, el problema de la deuda externa no es parte de la historia. Lejos de haberse solucionado, se ha agravado enormemente, al punto que hoy está en peligro no sólo nuestra economía sino nuestro destino como nación independiente y soberana.

11/ Véase Sunkel Oswaldo, “El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo”, Editorial Siglo XXI, México.

5. La ortodoxia monetarista y sus limitaciones

Hasta antes de la caída de los precios del petróleo, la crisis —para el gobierno— obedecía a factores de origen interno, fundamentalmente a errores en el manejo de la política económica. Ello habría dado como resultado un presupuesto fiscal desequilibrado a causa de la creciente intervención del Estado y de su exagerada atención a las necesidades de los grupos sociales y regiones más atrasadas del país; un abultado déficit de balanza de pagos como consecuencia de elevados niveles arancelarios, de la sobrevaluación del sucre y una estrategia económica predominantemente orientada hacia la sustitución de importaciones; el desbordamiento de la inflación originado en el desmedido aumento de los salarios y el excesivo gasto público, y la insuficiencia del ahorro debido a políticas económicas que encerraron reglas poco estables y equivocadas para la inversión, y estimularon la fuga de capitales.

En tal virtud, el gobierno diseñó una estrategia económica de carácter ortodoxo y monetarista tendiente a que en el corto plazo la economía recupere la estabilidad y el equilibrio. Ello — a su juicio— sentaría las bases para el crecimiento económico y el perfeccionamiento de la democracia a un plazo más largo. Los beneficios que se obtendrían en el futuro con la aplicación de esta política superarían con creces los sacrificios del presente. Además, esta estrategia que supone una vinculación más estrecha de la economía ecuatoriana con el mercado mundial, tiene como otros de sus objetivos lograr una disponibilidad adecuada de divisas para garantizar el servicio de la deuda y otros compromisos externos.

Los principales elementos de dicha estrategia son, entre otros, los siguientes:

En primer lugar, el libre juego de las fuerzas del mercado, lo que significa eliminar cualquier tipo de controles sobre los precios, el tipo de cambio, las tasas de interés, etc., salvo la curiosa excepción de los salarios. De este modo, el sistema de precios surge como el mecanismo automático para corregir cualquier distorsión del mercado y para regular el crecimiento.

12/ Para un análisis en mayor profundidad de la política económica del actual gobierno y sus principales efectos, véase el artículo del autor, "Petróleo, Crisis y Política Económica", Actualidad Económica No. 3, Quito, marzo 1986.

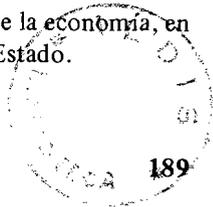
De ahí que cualquier intervención del Estado que altere las leyes del mercado será ineficiente, ya que su libre accionar es el mejor instrumento para asignar recursos, maximizar la producción, y garantizar una adecuada distribución social del ingreso.

En segundo lugar, el libre juego de las fuerzas del mercado es imperativo no sólo a nivel nacional sino también a nivel internacional. Por ello, su empeño en “desproteger” la economía mediante la rebaja de aranceles, la liberalización de importaciones, y la eliminación de restricciones al comercio exterior. El elemento compensador sería un tipo de cambio “realista” o en ascenso. De esta manera, se busca que las fuerzas del mercado a nivel internacional, determinen cual es la asignación óptima de recursos de la economía ecuatoriana, conforme a la teoría de la ventaja comparativa.

Esta mayor apertura exterior tiene como propósito permitir un mayor intercambio de bienes, capitales y tecnología lo que redundaría en una mayor eficiencia del aparato productivo, en la orientación de la economía hacia los mercados externos y en una elevación del ritmo de formación de capital. En este sentido, la industrialización pierde toda la preponderancia que tenía en la política pretérita, se convierte en un peso para el desarrollo y debe ser refuncionalizada en base a las necesidades de la economía internacional.

Y en tercer lugar, otro de los ejes esenciales de esta política es la obtención de un presupuesto fiscal equilibrado, al punto que el logro de un superavit es catalogado como un éxito de la política macroeconómica. Esto conlleva a que el Estado como agente de desarrollo vaya quedando progresivamente fuera del esquema, dejando exclusivamente a la empresa privada como responsable de la producción y de la distribución social de sus beneficios. En este marco, la acción del Estado debe ejercerse principalmente a través de la política monetaria.

Así las cosas, “la nueva ortodoxia monetarista o neoliberal” —o como se la quiera llamar— se ha convertido en el patrón que guía la conducta económica del gobierno. Como la búsqueda del equilibrio económico ha dejado de ser un medio y se ha convertido en un fin en si mismo, la política de ajuste concebida antes como transitoria se ha vuelto hoy permanente, y ha adoptado la jerarquía de cambio estructural. Con ello las fuerzas del mercado han ido asumiendo paulatinamente la responsabilidad de la regulación de la economía, en detrimento del papel tradicionalmente desempeñado por el Estado.



Las debilidades e insuficiencias de este “enfoque” cuando es llevado a la práctica son enormes. Los supuestos en que se basa sólo existen en un “mundo teórico” y no en el “mundo real”. En efecto, la nueva ortodoxia monetarista supone —entre otras cosas— la existencia de competencia perfecta tanto a nivel nacional como internacional; que el país se encuentra integrado social y económicamente; que los factores de producción son homogéneos en el país y en el exterior, y que los países se relacionan entre sí como unidades económicas autónomas.

No es necesario mayor análisis y reflexión para señalar que estas condiciones no se cumplen en el caso ecuatoriano, pues su economía registra un proceso de oligopolización creciente; su patrón de desarrollo concentrador y excluyente ha dado como resultado la existencia de clases y grupos sociales con intereses contrapuestos entre sí, y de sectores atrasados, y el país ha acentuado su dependencia económica, financiera y tecnológica del exterior. Tampoco existe competencia perfecta a nivel internacional sino más bien lo contrario. Las relaciones económicas internacionales experimentan un grado creciente de transnacionalización. En fin, se trata de supuestos claramente no realistas y que la “quitan de contenido operativo a la teoría que se escuda tras ellos” 13/, y la vuelven formal y ahistórica.

De otra parte, otro de los elementos centrales de la estrategia económica seguida por el gobierno es el desarrollo de las exportaciones. Ello supone dos cosas, la primera es un alto grado de movilidad de los factores productivos desde las actividades que trabajan para el mercado interno hacia las orientadas a la exportación, y segundo, la existencia de mercados internacionales ilimitados que absorben los productos ecuatorianos en buenas condiciones económicas, como si la mera existencia de la oferta creara su propia demanda.

Al respecto, cabe plantearse algunos interrogantes ¿De que sectores va a obtenerse los recursos productivos necesarios para orientarlos a la exportación, de modo de ganar un dólar a través de la exportación en vez de ahorrarlo vía sustitución de importaciones? La respuesta podría ser que existe una buena cantidad de recursos que podrían ser extraídos sin causar ninguna o casi ninguna pérdida de producto allí donde se encuentran. Sin embargo, hay que tener presente de un lado que los recursos productivos no tienen plena movilidad por la existencia de ciertas rigideces en la economía, y que no to-

13/ Véase al respecto Giffin, K. y Ffrench-Davis, R. “Comercio Internacional y Políticas de Desarrollo Económico” Fondo de Cultura Económica, México.

dos ellos son bienes transables internacionalmente y que por tanto no son susceptibles de exportación.

Y de otro, que uno de los problemas fundamentales del desarrollo es justamente el traslado de recursos desde ramas o sectores de menor productividad a aquellos en que la productividad es más alta. Pero ello requiere de una reorganización y modernización completa del aparato productivo, de decisiones deliberadas de políticas de desarrollo y no de simples cambios en las señales que emite el mercado.

La existencia de mercados ilimitados tampoco es un supuesto realista. Las economías industrializadas continúan sin recobrase definitivamente de las crisis y parece ser que este es un proceso que requiere de mucho mayor tiempo para concretarse, en razón de los profundos procesos de reestructuración que experimentan esas economías. Las recuperaciones registradas en los últimos años han sido demasiado fugaces y no han tenido ningún efecto sobre la demanda de bienes de los países en desarrollo. Asimismo, ha recrudescido el proteccionismo tanto abierto como disfrazado que practican estas economías. Con ello se configura un marco internacional nada propicio para estrategias de desarrollo que pretenden el privilegio exclusivo de las exportaciones.

Con la estrategia económica actual, uno de cuyos elementos básicos es abrir progresivamente la economía ecuatoriana respecto el exterior, será imposible frenar la crisis porque en vez de robustecer las fuerzas y potencialidades internas de la economía, se está profundizando su dependencia externa. Peor aún, una política económica basada fundamentalmente en instrumentos de mercado, con sólo podrán sobrevivir los estratos de más altos ingresos —ligados a intereses internacionales— a costa del empobrecimiento generalizado del resto de la población.

En definitiva, la situación económica se va a agravar porque en la lógica de la política económica actual, no existen alternativas nacionales frente a la abrupta caída de los ingresos petroleros.

En efecto el análisis de la estrategia adoptada por el gobierno para contrarrestar la crisis 14/, corrobora esta afirmación:

- a) Aumento de las exportaciones;
- b) Mayores créditos e inversiones externas;

14/ Véase declaraciones efectuadas por el Presidente de la Junta Monetaria y el Gerente del Banco Central el 19 de febrero pasado, en ediciones del Diario "Hoy" y "El Comercio" del 20 de febrero de 1986.

- c) Rebaja de las tasas internacionales de intereses;
- d) Reducción del gasto público;
- e) Restricciones monetarias y cambiarias; y,
- f) Mejoramiento de las recaudaciones tributarias.

Al mismo tiempo, el gobierno manifestó que no tomará “medidas drásticas”, tales como 15/:

- a) Nuevas devaluaciones o incautación del mercado de divisas;
- b) Nuevos impuestos;
- c) Alza de precios de combustibles;
- d) Prohibición o limitación de importaciones; y,
- e) Renegociación de la deuda o diferimiento del pago de sus intereses.

Como puede apreciarse estas decisiones están lejos de ser un programa económico definido y articulado. Estas constituyen más bien un “collage” sin coherencia ni lógica interna, que ha hecho cada vez más confusas “las señales” que emite el mercado. Bajo el pretexto de esperar conocer la profundidad de la contracción de los precios del petróleo, pero seguramente esperando negociar previamente el acuerdo stand-by con el FMI previsto para 1986, así como por la próxima contienda electoral, la respuesta del gobierno frente a la crisis ha sido lenta y contradictoria. Su decisión ha sido no intervenir en la economía —sólo controla variables monetarias y cambiarias con el afán de dejar a las fuerzas de mercado la responsabilidad de corregir los desequilibrios y obtener el saneamiento financiero. En síntesis, luego de dos años de gestión, el gobierno ha cambiado su postura respecto a la naturaleza de la crisis, hoy esta se origina exclusivamente en factores externos, específicamente el descenso en los precios del petróleo.

5.1 Aumento de las exportaciones

El gobierno ha indicado que la caída de los ingresos de divisas sería compensada, en parte, por el aumento de las exportaciones tanto petroleras como no petroleras. Sin embargo, cabe advertir que en momentos en que uno de los principales desafíos que plantea la crisis es disminuir la vulnerabilidad externa de la economía, una estrategia de desarrollo orientada predominantemente hacia el fomento de las exportaciones podría ser muy riesgosa y generar efectos no deseados para la economía 16/. De otra parte, no sólo que las posibilida-

15/ *Ibidem*.

16/ Véase al respecto Marchán, C. “El dilema del Grupo Andino: exportación o sustitución de importaciones”, Nueva Sociedad No. 19/20.

des de expandir las exportaciones son menores a las esperadas sino que algunas de las medidas adoptadas recientemente apuntan en dirección contraria a este objetivo.

En materia petrolera, el Ecuador no tiene la flexibilidad necesaria para aumentar su producción, debido a que el oleoducto está siendo utilizado a plena capacidad: 300.000 barriles. Para llegar a utilizar su capacidad de diseño básico de 400.000 barriles, habría que incrementar su capacidad de bombeo, y ello demandaría inversiones que toman por lo menos un año y medio. Otra posibilidad sería la señalada por Walter Spurrier 17/, de aprovechar que el oleoducto colombiano trabaja con capacidad ociosa y conectar al oleoducto ecuatoriano con este oleoducto. Pero ella requeriría también de inversiones, y de una negociación internacional, cuestiones que demandan tiempo.

De todas maneras, aumentar la producción en 20 mil barriles diarios significaría acentuar una política de sobreexplotación petrolera muy riesgosa para el país, aparte de que con un mercado de precios a la baja sería más conveniente mantener el petróleo bajo tierra que exportarlo. Hacer lo contrario significa contribuir, aunque sea con un grano de arena, a la guerra de precios que los grandes productores podrán sobrellevar en mucho mejores condiciones que los productores marginales como el Ecuador.

También se ha señalado que una vía para superar la crisis, constituye el incremento de las exportaciones no petroleras principalmente las de café, camarones y productos del mar. El mayor potencial se encuentra en el café en virtud de que sus precios prácticamente se han duplicado en el mercado internacional por la drástica sequía que ha afectado al Brasil. No obstante, la reciente medida adoptada por la Organización Internacional de Café (OIC) en el sentido de suspender las cuotas de exportación aplicables a los países miembros ha significado un mayor volumen de producción y los precios del café han comenzado a disminuir. Actualmente, Ecuador cuenta con un gran excedente de producción cuya colocación en los mercados externos puede servir para compensar en parte esta tendencia hacia la baja de precios.

De otra parte, la decisión del gobierno de eliminar el Certificado de Abono Tributario (CAT) para ciertos productos no tradicionales (electrodomésticos, productos del mar, tabaco) 18/ constituye un contrasentido con el objetivo ge-

17/ Véase Análisis Semanal No. 50, "Petróleo: Más Producción Compensará Menor Precio", Diciembre 26, 1985.

18/ Decisión tomada por la Junta Monetaria en abril de 1986.

neral de fomentar las exportaciones, si bien ello puede tener un respaldo en las teorías convencionales de comercio internacional de dejar al tipo de cambio como instrumento para afectar la relación de precios con el exterior, significa afectar desfavorablemente las condiciones de rentabilidad existente para la exportación, especialmente si se considera que los exportadores en razón de la nueva comisión de riesgo cambiario tienen que pagar un costo mayor por sus insumos importados. Así, esta medida justificada por el gobierno en razón de la crisis fiscal que aqueja al país, terminará afectando sensiblemente la competitividad de renglones de exportación en los cuales se tienen fincadas muchas expectativas.

5.2 Rebajas de tasas de interés

La posible baja de las tasas de interés en los mercados internacionales ha sido señalada como uno de los aspectos positivos de la crisis ya que ello permitiría reducir la pesada carga del servicio de la deuda externa.

En efecto, el descenso del precio del petróleo estimulará el crecimiento de las economías industrializadas. Se estima 19/ que una rebaja de 10 dólares contribuye a aumentar entre 1/2 y 1o/o el ritmo de crecimiento económico de los países desarrollados, siendo mayor el impacto en Europa y Japón por su mayor dependencia respecto las importaciones de crudo. Igualmente, una rebaja de esa magnitud en el precio del petróleo, significaría una reducción de 1/2 o 1 1/2o/o en la tasa de inflación anual de los países industrializados. Ello presionaría hacia la caída de las tasas reales de interés. Sin embargo, su baja sostenida se verá obstaculizada por la presencia de gigantescos déficits en el presupuesto fiscal y en la balanza de pagos de la economía de los EE.UU. Así se calcula una caída del precio del petróleo a US\$ 15 y US\$ 10 ocasionaría una rebaja de las tasas de interés del orden del 1.5 y 2o/o respectivamente.

Según una estimación efectuada por el Diario "Hoy" 20/, el ahorro de divisas a que daría lugar la caída de las tasas de interés sería significativo, sería de US\$ 160 y US\$ 215 millones, si la baja de la tasa de interés es del 1o/o o el 2o/o, respectivamente. De otra parte, los cálculos realizados por el Banco Central dan como resultado una cifra mucho menor del orden de los US\$ 100

19/ Véase "Guerra del Petróleo, Deuda e Integración", documento interno elaborado por el Departamento de Programación de la Junta del Acuerdo de Cartagena (Mimeo), abril 1986.

20/ Diario HOY "Baja de intereses no compensa las pérdidas", edición del 3 de marzo de 1986.

millones 21/. Claro está que esta medida sólo compensa parcialmente la contracción de los ingresos petroleros.

5.3 Reducción del gasto público

Otra de las medidas indicadas por las autoridades económicas para afrontar la crisis es la rebaja del gasto público. Se ha señalado que dependiendo de las áreas, el presupuesto se recortaría en porcentajes que van del 10/o hasta el 100/o, cuidando minimizar el impacto de este recorte sobre la acción social del gobierno 22/. Sin embargo, la cuantía de esta reducción y las áreas objeto del mismo no están claras todavía.

Sobre el particular, cabe advertir que el gasto público, al igual que las exportaciones, ha sido tradicionalmente un elemento dinamizador de la economía ecuatoriana, al punto que existe una relación positiva entre el nivel del gasto público y el ritmo de crecimiento económico. Esto ha permitido una intensa movilización de recursos y ha motorizado el desarrollo del sector privado 23/.

Incluso como se desprende de la experiencia pasada, con ocasión del crac de 1929, los países latinoamericanos enfrentaron dos alternativas 24/, afrontar la crisis con políticas tendientes a mantener el nivel de ingreso y el empleo, lo que significa la defensa y protección de las actividades productivas y el impulso de un vigoroso proceso de industrialización, o con políticas tendientes a asimilar su impacto lo que resultó en una violenta reducción de la producción y el empleo. Mientras en el primer caso, el Estado jugó un papel preponderante fomentando la producción y asegurando el mercado interno para los sectores productivos, a través de políticas de sostenimiento del ingreso; en el segundo, se buscó superar la crisis en base a la acción de las fuerzas del mercado, lo que dejó a las economías más pequeñas y débiles de la región a merced de los vaivenes internacionales, absorbiendo los efectos de la crisis, con los

21/ Diario El Comercio "Hay Solvencia para enfrentar la crisis" edición del 20 de febrero de 1986, declaraciones del Gerente General del Banco Central.

22/ Véase declaraciones del Vicepresidente de la República, Diario HOY, edición del 8 de abril de 1986.

23/ Véase Colegio de Economistas de Quito "El problema del gasto público", marzo de 1986.

24/ Véase Furtado, Celso "La Economía latinoamericana desde la Conquista Ibérica hasta la Revolución Cubana", Editorial Universitaria, Santiago, Chile.

resultados ya anotados especialmente para los estratos sociales de más bajos ingresos.

De ahí que el planteamiento “a secas” de enfrentar la crisis reduciendo el gasto público y por ende la presencia del Estado en la economía puede ser contraproducente: su resultado puede ser una abrupta caída de la inversión, que genere una mayor recesión y haga más desigual la distribución social de sus costos.

Lo que si cabe plantear es un nuevo proyecto de gasto público, que orientando el gasto hacia los sectores productivos, áreas geográficas y estratos sociales menos favorecidos y reduciendo el gasto de carácter improductivo y suntuario, redefine las formas de acción de los sectores público y privado, en términos de un programa que reactive la economía y redistribuya equitativamente los frutos de crecimiento, buscando al mismo tiempo causar el mínimo de presiones inflacionarias.

5.4 Mayores créditos e inversiones extranjeras

También se ha expresado que se pretende afrontar la crisis mediante un mayor flujo de préstamos externos e inversiones extranjeras.

En cuanto a los créditos externos, se ha manifestado concretamente que la contracción de ingresos petroleros será compensada, entre otras medidas con “la aceleración en el desembolso de los créditos contratados con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo que, en conjunto, llegan a los 1400 millones de dólares y de los cuales 600 millones podrían recibirse en este años” 25/. Sin embargo, esta afirmación contrasta con la realidad actual de lo que son las relaciones económicas internacionales y la propia trayectoria de las relaciones en el país con los organismos financieros antes mencionados.

Como bien se ha señalado 26/, los países industrializados están priorizando las relaciones entre ellos, en desmedro de sus relaciones con los países latinoamericanos y otros países en desarrollo. Esto sucede también en el plano financiero, donde ha crecido sensiblemente el interés de la banca de las nacio-

25/ Diario El Comercio “Hay solvencia para enfrentar la crisis” declaraciones del Gerente General del Banco Central, Edición del 20 de febrero de 1986.

26/ Bitar Sergio “Deuda Externa: Cómo nos ven en EE.UU.”, Revista “Nueva Sociedad”, No. 80, Nov., Dic., 1985.

nes desarrolladas por el mercado financiero interno de sus propios países, especialmente por el norteamericano. Además, en Estados Unidos se están poniendo en práctica normas que obligan a los bancos a entregar información detallada sobre sus créditos a América Latina y ponen límites a los préstamos de la región.

Tampoco cabe esperar una mejor actitud y comprensión por parte de los organismos de crédito multilaterales como el Banco Mundial, el BID y otros, ya que sus colocaciones han crecido muy lentamente y son a todas luces insuficientes para contrarrestar la suspensión de préstamos de la banca comercial.

Asimismo, los créditos provenientes de la banca multilateral son cada vez más condicionados al cumplimiento de una mayor liberalización y ajuste estructural propuestos en el Plan Baker 27/, o atados a las compras de determinados bienes y equipos. Esto limita la libre disponibilidad de estos recursos y sus efectos en la reserva monetaria internacional.

De otra parte, el desembolso de US\$ 600 millones que el gobierno espera recibir este año del Banco Mundial y el BID, es cuatro veces superior a los recursos que el país ha recibido tradicionalmente de dichos organismos. Y esta parece ser una meta difícil de lograr si se toma cuenta de las limitaciones operativas, legales e institucionales que rigen para la concesión de este tipo de préstamos y las obras que se ejecutan con cargo a esos recursos.

Y tampoco parece viable la estrategia de fundamentar la reactivación económica y solventar la crisis en base a flujos crecientes de inversión extranjera directa (IED).

Nuevamente las tendencias que registra la IED a nivel internacional y la cuantía y estructura de la IED llegada al país en los últimos años no respaldan la factibilidad de dicha estrategia.

Según algunos estudios efectuados recientemente, la mayor parte de los nuevos flujos de inversión extranjera directa se canalizan en favor de los pro-

27/ Véase al respecto, "Plan Baker, Más Neoliberalismo y Más Dependencia" Actualidad Económica No. 1, así como el discurso pronunciado por el Sr. James Baker, Secretario de Tesoro de los Estados Unidos, en la XL Asamblea del FMI y el Banco Mundial, Seul, Corea, octubre 1985.

píos países desarrollados 28/. Así por ejemplo, en 1984 la IED de Estados Unidos dirigida hacia países industrializados representó el 75o/o del total. Ello se debería al interés de las empresas transnacionales de ese país en elevar su productividad y competir con Europa y Japón desde sus propios mercados. Pero el resultado ha sido una creciente marginalización de América Latina de las corrientes internacionales de IED.

Investigaciones recientes realizadas en Estados Unidos con empresas transnacionales que operan en América Latina en el campo industrial, señalan que hay tres factores a los cuales les ponen atención “tamaño de mercado, facilidad de acceso al mercado de divisas y disponibilidad general de moneda extranjera”. Entre los aspectos que más incidirían en la decisión de invertir cuenta más “el tamaño y composición del comercio exterior” y menos “el grado de libertad de las disposiciones que pueden establecer los países”, de donde puede concluirse que para la empresa transnacional es más atractivo un “mercado amplio y regulado” que uno “más pequeño y no regulado” 29/.

En el contexto de estas tendencias de la IED a nivel internacional, el Ecuador pese a los esfuerzos realizados, no se ha beneficiado con flujos crecientes de IED, más bien como se aprecia en el Cuadro No. 3 éstos han disminuido tanto en términos nominales como reales, alcanzando en 1985 un monto de S/.4509 millones equivalentes a US\$47,4 millones 30/.

Contradictoriamente con el entusiasmo oficial sus proyecciones no dan pie para ser muy optimistas. Según el Plan Nacional de Desarrollo, los ingresos presupuestados por inversión extranjera, ni siquiera significan el 10o/o del pago de intereses, lo cual se agravará más en la medida que la crisis disminuya la “atracción” de nuestro país al capital externo.

De otra parte, al observar, la composición de la IED en 1985 por destino, se encuentra que casi un 44o/o de la misma corresponde a “re inversiones”, si bien esto significa una menor salida de recursos al exterior por concepto de

28/ Véase al respecto, Junta del Acuerdo de Cartagena, “Evaluación sobre la situación de la Inversión Extranjera en el Grupo Andino” (J/PR/150) Noviembre 1985.

29/ Bitar Sergio “La Inversión Norteamericana en el Grupo Andino”, El Trimestre Económico No. 206, Abril - Junio 1985.

30/ Véase Superintendencia de Bancos “Inversiones Extranjeras en el Ecuador”, Quito, febrero de 1986.

CUADRO No. 3

INVERSION EXTRANJERA DIRECTA 1982 - 1985

AÑO	EN MILLONES DE DE SUCRES	EN MILLONES DE DOLARES
1982	2.948	98,3
1983	4.141	50,3
1984	6.459	70,6
1985	4.509	47,4

FUENTE: Superintendencia de Bancos. "Inversiones Extranjeras en el Ecuador", Febrero 1986, Elaboración Diario HOY.

utilidades, también significa que la cifra real IED autorizada es menor a la registrada. Otro concepto, la "transferencia de acciones" equivale a un 22o/o del total, lo que tampoco significa creación de nuevos recursos sino una venta de patrimonio que da lugar a una transferencia financiera. Y en tanto que la "compensación por créditos externos", que correspondería al planteamiento de "capitalización de la deuda" hecho por las autoridades económicas, sólo alcanza a un 1.8o/o, rubro que tampoco involucra la entrada de nuevos recursos. Esto deja el monto de recursos frescos, nuevos de IED ingresados al país en nada más que un 30o/o (Véase Cuadro No. 4). Este resultado es válido para 1985, sin embargo, dada su importancia para conocer el movimiento real de la IED y sus efectos, sería necesario extender su análisis a otros años.

Lo hasta aquí expuesto, pone en dudas la viabilidad de contar con cuantiosos préstamos externos y flujos sustantivos de IED para superar la crisis.

CUADRO No. 4**INVERSION EXTRANJERA AUTORIZADA POR DESTINO DE LA
INVERSION – 1985**

En Porcentajes

TOTAL PAIS	o/o
Constitución de Compañías	6,6
Domiciliación	3,8
Otras	1,3
Aumento de Capital	66,1
Nuevo	20,4
Reinversiones	43,9
Compensación de Créditos Externos	1,8
Transferencia de Acciones	22,2

FUENTE: Resoluciones de autorización de Inversión Extranjera emitidas por el MICEI.

5.5 Restricciones monetarias y cambiarias

En este campo, el gobierno ha tomado algunas medidas encuadradas dentro del enfoque monetarista de balanza de pagos 31/, según el cual la aplicación de políticas monetarias restrictivas contribuyen a obtener el equilibrio de balanza de pagos, controlando la oferta monetaria y el crédito concedido por el Banco Central. Se pretende con ello contener la demanda agregada, disminuir las presiones inflacionarias y obtener el equilibrio externo.

Entre otras, se han adoptado las siguientes medidas:

31/ Véase al respecto Lichtensztein Samuel “De las Políticas de estabilización a las políticas de ajuste” Economía de América Latina No. 11, México 1984: y, Pinto, Anibal, “El modelo ortodoxo y el desarrollo nacional”, El Trimestre Económico No. 192.

- Elevación del encaje bancario
- Establecimiento de una comisión de riesgo cambiario y de depósito previo.
- Apertura a la importación de vehículos.

La disposición que establece una comisión de riesgo cambiario del 25o/o y el 30o/o a 120 días y 180 días plazo respectivamente, constituye sin lugar a dudas una devaluación, en la medida que encarece en similar proporción el costo de las importaciones. Se incumplió así la promesa de no tomar “medidas drásticas” entre las cuales estaba la promesa de no devaluar. Claro está que la medida no afecta directamente a las exportaciones, sino que constituye una devaluación disfrazada por el lado de las importaciones. Con ello se pretende disminuir la brecha existente entre la cotización del dólar en el mercado libre de intervención y en el mercado libre de la calle, lo que hace suponer que se apunta hacia la unificación cambiaria en estos mercados.

Esta medida junto con la obligación de depositar el contravalor total de las importaciones —aparte de su efecto fiscal— tiene como objetivo reducir la demanda de importaciones, así como mantener la inflación y el tipo de cambio dentro de límites manejables. Sin embargo, sus resultados serán contraer severamente la liquidez para los sectores productivos y comerciales. Se ha estimado que la comisión de riesgo cambiario, implica recoger aproximadamente S/.2.750 millones mensuales de circulante 32/. Si se considera además, que en los últimos meses el encaje bancario se ha elevado en seis puntos, el crédito será más escaso y su distribución más concentrada, lo que causará un descenso de la demanda agregada que generará presiones recesivas adicionales sobre la economía.

Todo esto afecta también a las actividades productivas orientadas a la exportación, las cuales tendrán que pagar un mayor costo por sus insumos importados, y enfrentar la eliminación del CAT para algunos rubros de exportación. En el caso de las compras al exterior, su encarecimiento aparte de generar tensiones inflacionarias, puede dar lugar a una contracción indiscriminada de importaciones, que puede incidir en la formación de capital y el ritmo de crecimiento económico. Finalmente, todo este paquete de restricciones monetarias a las importaciones, contrasta en forma marcada con la disminución de las tarifas arancelarias, la concesión de dólares para viajes y la liberalización de importaciones.

32/ Estimaciones efectuadas por el Ec. Abelardo Pachano. Diario HOY, 25 marzo de 1986.

La reapertura de la importación de vehículos de 1500 a 2000 centímetros cúbicos de cilindraje, justificada por el gobierno en virtud de los ingresos fiscales a que daría lugar, resulta inexplicable dada la crítica escasez de divisas que enfrenta el país y nuestra reducida reserva monetaria internacional que no alcanza para financiar ni siquiera dos meses de importaciones. Sus resultados, más allá de los ingresos fiscales que generará, serán mayores presiones sobre la balanza de pagos y desvío del crédito desde los sectores productivos hacia la importación, ocasionando nuevamente un impacto recesivo sobre la economía, habida cuenta que el sistema bancario no dispone de los recursos necesarios para financiar todo este paquete de medidas.

Como puede apreciarse, se trata de un conjunto de medidas tomadas acorde con el “enfoque monetario de balanza de pagos”, según el cual no se puede ni se debe hacer nada para contrarrestar las fluctuaciones externas, salvo esperar que los efectos expansivos o depresivos del intercambio y las reservas, corrijan automáticamente los desequilibrios emergentes.

¿Qué cabe esperar entonces? En la lógica económica del gobierno, y algunas decisiones ya han sido adoptadas, lo único que cabe esperar es medidas que pasen nuevamente al pueblo la “cuenta” de la crisis. Más de lo mismo: más endeudamiento externo pero no para reactivar el crecimiento de la economía, sino exclusivamente para pagar el servicio de la deuda externa. Ello serviría para compensar el marcado descenso de los ingresos petroleros.

Pero estos nuevos flujos de crédito externo que serían concedidos en la contexto del Plan Baker o por la confianza internacional que le tienen al gobierno, vienen con la obligación de profundizar el actual manejo de la política económica: más precios reales, o sea una mayor inflación, deterioro del salario real, nuevas devaluaciones, mayor apertura al exterior, privatización de empresas públicas, etc. Es decir, se dejará operar a la “mano invisible” para poner orden y recuperar los equilibrios básicos en la economía, sobrepasando los límites de la tolerancia social y política, y sometiendo al país a políticas de imprevisibles consecuencias.

Entretanto, se seguirá olvidando algo que se ha probado de manera abrumadora, que esta política “ortodoxa” aplicada en Chile, Argentina, Uruguay, Inglaterra, etc. no ha dado buenos resultados en ningún lado. Los monetaristas, aperturistas o simplemente tecnócratas, que están dentro del gobierno están aplicando una estrategia que según ellos sirve para algo, pero que todos vemos que sirven para otra cosa: para agravar la crisis y poner en máxima tensión la lucha social.

Pero no estamos en un callejón sin salida. Si existen alternativas democráticas de política económica que permitan superar la crisis. El problema es elaborar y aplicar un proyecto de política económica de carácter democrático, popular nacional, para enfrentarla.

6. Algunas reflexiones en torno a una política económica alternativa

Desde el comienzo se ha tendido a identificar la crisis económica como resultado exclusivo de factores externos y a vincularla con el problema de la deuda externa primero, y con el desplome de los precios del petróleo luego. Así se le dio un carácter coyuntural y transitorio cuya superación permitiría volver a la normalidad anterior.

Pero hoy va ganando cuerpo una mejor comprensión acerca de las causas y naturaleza de la crisis. De que la crisis es un fenómeno de carácter estructural y no sólo de coyuntura, que tiene orígenes internos que comprometen el contenido mismo del patrón de desarrollo que ha imperado en los últimos años.

Así la crisis sería resultado tanto de factores internos como externos y de la acción de factores de índole estructural y coyuntural. En este sentido, la suspensión de las corrientes de financiamiento externo, y el derrumbamiento de los precios del petróleo, actuaron como detonadores de la crisis y pusieron de manifiesto las deficiencias estructurales de la economía.

Lo anterior pone en evidencia la falta de correspondencia entre la crisis y el carácter de las medidas adoptadas. De ahí la necesidad urgente de reflexionar sobre los contenidos principales de una política alternativa que a partir de una concepción integral sobre la crisis comprenda medidas para enfrentar los problemas de corto plazo como los de naturaleza estructural 33/ en el entendido de que los primeros no se podrán remover en forma duradera sin atacar los últimos, que la crisis de la economía ecuatoriana se resume en el agotamiento de su patrón de acumulación, de un estilo de desarrollo que no puede seguir reproduciéndose haciendo “más de lo mismo”.

33/ Véase Vuskovic Pedro “La Crisis de América Latina: Antecedentes y Respuestas” (Mimeo), México 1986.

En definitiva, lo que se trata es de reactivar el crecimiento de la economía y simultáneamente de transformar su patrón de desarrollo, manteniendo una adecuada coordinación y coherencia entre las políticas de corto plazo y las dirigidas a remover las limitaciones estructurales al desarrollo 34/. El Ecuador enfrenta hoy uno de sus mayores retos, en una coyuntura internacional marcada por el signo de una crisis profunda y cuyo fin es aún bastante incierto por lo menos en lo que toca a América Latina. Pero afortunadamente cuenta con los recursos naturales, materiales, humanos y políticos para reorientar su desarrollo por el camino de una economía nacional e independiente y de una sociedad democrática y popular.

Ello se concreta en políticas que abarcan varios campos de la vida social, desde la acción política propiamente tal, hasta medidas que regulan las actividades económicas, sociales y culturales. Así se plantea una política económica cuyos objetivos prioritarios sean entre otros los siguientes:

- El incremento acelerado de la producción y el empleo;
- La reorientación de la actividad económica hacia la producción masiva de bienes social y nacionalmente necesarios;
- La satisfacción de las necesidades mínimas en materia de alimentación, salud, educación y vivienda;
- La eliminación de las desigualdades socio económicas más flagrantes, en especial aquellas que afectan a la población rural; y,
- La consolidación de la independencia económica nacional.

La alternativa de política económica que se esboza en este ensayo, no constituye una opción teórica más sino una necesidad objetiva e insoslayable. Las contradicciones políticas que inevitablemente trae consigo significan un costo menor del que supondría no ponerla en práctica. Sus principales elementos podrían ser entre otros, los siguientes:

6.1 La primera línea de reflexión tiene que ver con la necesidad de decirle no al Fondo Monetario Internacional y a su recetario de política económica.

Las razones para rechazar las políticas del Fondo son claras y sencillas: han sido aplicadas en el país y el fracaso ha sido estruendoso. Sus resultados en

34/ CONADE, "Ecuador: Lineamientos para una Estrategia de Desarrollo", Quito junio 1984.

términos de un mayor equilibrio financiero, no se compadecen con los sacrificios económicos y sociales que tiene que soportar la población ecuatoriana, y la amenaza constante que significan para la estabilidad de las instituciones democráticas. Esto por cuanto sus políticas privilegian la obtención de recursos para asegurar el pago de la deuda externa, a costa de comprimir a la actividad económica interna.

De otra parte, con un escenario internacional dominado por la crisis y la incertidumbre, donde las economías industrializadas están sometidas a un profundo proceso de reestructuración y se encuentran protegiendo amplia e intensamente sus mercados internos, las políticas aperturistas preconizadas por el Fondo y que apuntan hacia el fomento predominante de aquellas actividades orientadas hacia el mercado externo son un contrasentido 35/. En suma, el paquete fondomonetarista debe ser rechazado porque ha llevado a la economía a un mayor empobrecimiento, vulnerabilidad externa y subordinación respecto los centros financieros internacionales.

Es clave tener una definición clara respecto al sector financiero internacional, con él tendremos que vivir y negociar, plantear lo contrario sería además de ilusorio una falacia. Sin embargo, se debe buscar un marco de negociación que tenga como premisa el respeto a nuestra soberanía y nuestras necesidades de desarrollo. Y, a partir de esta premisa plantear a los organismos multilaterales de crédito y a la banca internacional —como lo han hecho Argentina, Brasil, Perú y Venezuela— negociaciones sustancialmente distintas a las tenidas hasta hoy. También es claro que existe una dependencia muy estrecha respecto a la banca internacional y que dicha dependencia no está establecida unilateralmente sino que existen grupos nacionales vinculados a esos intereses, los cuales deben subordinarse y respetar las decisiones nacionales.

6.2 Como se ha visto, la caída de los precios del petróleo ha puesto en clara evidencia que el problema de la deuda externa no es cosa del pasado.

En efecto, según se ha estimado en este trabajo, si los precios del petróleo se sitúan en un promedio de 15 dólares el barril para este año, el Ecuador tendría que destinar más del 60o/o de sus ingresos de exportación al servicio de la deuda externa. Esto hace físicamente imposible que el país pueda cumplir este compromiso, ya que primero corresponde atender los requerimientos

35/ Pinto, Anibal y otros "El retorno a la ortodoxia" Pensamiento Iberoamericano, Madrid, 1982.

mínimos de importación que necesitan el aparato productivo y la población ecuatoriana.

De ahí cabe plantear como requisito imprescindible de una política económica alternativa, el no pago de la deuda externa, al menos hasta que el país disponga de recursos suficientes para ello, haya recuperado su capacidad de crecimiento y el servicio de la deuda se ajuste a su capacidad de pago 36/.

Ello hace necesario una nueva negociación con la banca internacional y los organismos multilaterales de crédito. En este proceso el país debe —para mejorar su capacidad de negociación— buscar la coordinación y concertación de posiciones y acciones comunes con otros países latinoamericanos y en vías de desarrollo. Además, es imperativa su participación activa en los foros y reuniones tendientes al establecimiento de un nuevo orden económico internacional.

6.3 Otra línea importante de reflexión está relacionada con la orientación de la producción.

Mientras en el pasado, la economía se dirigió a satisfacer una demanda interna proveniente de una distribución de ingresos fuertemente concentrada, actualmente se privilegia su orientación a los mercados externos, aún a costa del debilitamiento de las potencialidades que ofrece el mercado interno.

Desde una óptica alternativa, el planteamiento consiste en reorientar la estructura productiva hacia la producción de bienes y servicios básicos para la población ecuatoriana. Ello supone la ejecución de un conjunto de reformas económicas y sociales y trasladar la dinámica de desarrollo hacia el mercado interno cuya magnitud estaría potenciada por las modificaciones en la distribución del ingreso.

36/ Prácticamente al finalizar este trabajo, la prensa internacional ha informado que el gobierno de Venezuela acogióse a la cláusula de contingencia existente en su convenio de renegociación de la deuda ha decidido en razón de la caída de los precios del petróleo suspender el servicio de la misma y entrar a una nueva negociación para definir su pago conforme a las nuevas condiciones de la economía venezolana, Diario "HOY" y "El Comercio", 24 abril 1986.

Como se conoce, la elaboración de bienes de consumo esencial se caracteriza por sus menores requerimientos de capital y mayor utilización de mano de obra e insumos nacionales por unidad de producto. De esta manera, el aumento del ritmo de formación de capital y el mejoramiento inmediato del sector externo, no constituyen en el corto plazo un obstáculo sustancial para reactivar la producción sobre todo si se considera que la economía tiene un amplio margen de capacidad ociosa. Como estos renglones de producción son los que mayor mano de obra absorben, la política propuesta asegura un crecimiento rápido del empleo. Para ello es además necesario eliminar progresivamente los subsidios existentes a la utilización de capital que acrecentan el desempleo y el subempleo 37/.

6.4 La preferencia por una estrategia de desarrollo orientada hacia el mercado interno no significa la autarquía sino plantear una participación racional en la división internacional del trabajo.

Esto no quiere decir que se deje de exportar ni que se pretenda disminuir las exportaciones. Pero si reconoce que éstas no son un fin en sí mismo, sino un medio para contribuir al desarrollo económico en la medida que pueden ayudar a mejorar la eficiencia productiva, generar puestos de trabajo así como a obtener divisas para financiar importaciones y atender el servicio de la deuda externa. De lo que se trata es de llevar a cabo un proceso de sustitución de importaciones más eficiente y selectivo que en el pasado 38/.

El desarrollo hacia adentro no es resultado de una mera casualidad, como tampoco una respuesta a distorsiones en el funcionamiento del mercado. El conocimiento de los empresarios acerca de las condiciones de oferta y demanda es mayor cuanto más se orienta al mercado interno, y mayor es también su capacidad de controlar dichas condiciones. Igualmente, el Estado puede ejercer control sobre el mercado interno variando los niveles de rentabilidad en la producción de los diferentes bienes y asegurando su absorción por parte del mercado.

37/ Véase Marchán Cornelio "Introducción" El Ecuador en las Urnas, Editorial El Conejo, Quito, 1984.

38/ Lefeber, Louis "El Fracaso del Desarrollo: Introducción a la Economía Política del Ecuador", Economía Política del Ecuador, Corporación Editora Nacional, Quito, 1985.

Un desarrollo orientado hacia el mercado interno de ninguna manera es incompatible con una vigorosa participación del país en el Pacto Andino o en la ALADI, ya que los exportadores tienen la oportunidad de obtener precios más remunerativos por sus exportaciones por la existencia de un margen de preferencia para la producción regional. Además, hay que considerar que la sustitución de importaciones en el contexto de un esquema de integración equivale también a generar exportaciones 39/.

6.5 La estrategia alternativa tiene varias prioridades, desde una perspectiva sectorial. Lograr la autosuficiencia alimentaria en el menor tiempo posible es un objetivo nacional.

Ello implica un apoyo masivo y sustentado en favor del medio rural, en especial del mediano y pequeño productor y de los campesinos sin tierra, así como la ejecución de una reforma agraria que garantice el acceso a la tierra y a la política del Estado. Una muy especial atención debe merecer el mejoramiento y/o establecimiento de adecuados sistemas de comercialización.

En materia industrial, la política debe orientarse a fortalecer la elaboración de los bienes social y nacionalmente necesarios; la utilización de materias primas e insumos nacionales, la industrialización de los recursos naturales y el desarrollo de la industria básica tomando en cuenta particularmente la ampliación de los límites de mercado que posibilita la integración. Esto redundará en una mayor articulación y especialización industrial, que llevará a una generación de exportaciones. Pero dado su bajo nivel de productividad, la industria no podrá desarrollarse sin un adecuado nivel de protección arancelaria.

Y en el ámbito del petróleo, se plantea que el sector debe ser manejado y controlado por el Estado en todas sus etapas, y que el ritmo de producción y exportación de hidrocarburos debe ser determinado por las necesidades de desarrollo del conjunto de la población ecuatoriana y no exclusivamente en función de los compromisos de la deuda externa 40/.

39/ Marchán Cornelio "El Dilema del Grupo Andino: Sustitución de Importaciones versus Fomento de Exportaciones" Revista Nueva Sociedad No. 19/20.

40/ Véase Marchán C, "Introducción".

- 6.6** Es necesario tener muy claro que en el frente externo se presentan tiempos difíciles e inciertos, lo cual plantea la necesidad de un programa de austeridad, pero de un programa de austeridad de carácter nacional y popular que distribuya los costos de la crisis en función de la capacidad económica de los diferentes estratos sociales y no exclusivamente en los trabajadores.

Se impone así un control y asignación rigurosa de las divisas. Por el lado de las importaciones, es imperativo su regulación y programación a través de un presupuesto de divisas que asegure su utilización en aquellos bienes y servicios esenciales para la economía. En una perspectiva más amplia, esto implica priorizar la producción de ciertos bienes, mediante una sustitución programada y selectiva de importaciones.

Por el lado de las exportaciones, hay que tener presente que las líneas tradicionales de comercio no ofrecen perspectivas muy halagüeñas y que la colocación de bienes en los mercados de los países industrializados padece de serias limitaciones. De ahí la necesidad de diversificar las exportaciones tanto por productos como por mercados. En este contexto, los esquemas de integración y cooperación regionales adquieren una renovada vigencia, si bien no son la solución automática a este problema.

- 6.7** Las políticas puestas en práctica para enfrentar la crisis y lograr el saneamiento financiero de la economía, han reducido la presencia del Estado y añadido presiones recesivas adicionales sobre la producción.

Junto a ello se han debilitado las funciones compensatorias que desempeñaba el Estado.

En cambio, la política propuesta no podrá llevarse a cabo sin reactivar las formas de acción del Estado, de modo de recobrar la capacidad de comando de la economía dejada hoy en manos de las fuerzas del mercado. Ello supone igualmente la recuperación, y la práctica real de la planificación.

En este plano, debe redefinirse el rol que deben cumplir los distintos agentes de desarrollo y promover la concertación de intereses entre ellos, en función de una nueva propuesta de desarrollo, lo que implica emplear los instrumentos de política económica privilegiando su selectividad y especificidad 41/. Asimismo en este contexto de promoción y defensa de la empresa

41/ Véase Ffrench-Davies Ricardo, "Neoestructuralismo e Inversión externa", Revista Nueva Sociedad, No 80.

nacional, debe definirse claramente el papel asignado a la inversión extranjera; reestableciendo la vigencia de la Decisión 24.

6.8 La política económica empleada para superar la crisis ha dado como resultado una abrupta expansión del sector financiero, en detrimento de las actividades netamente productivas.

De ahí que se plantee una reforma sustancial que se traduzca en la eliminación paulatina de la preponderancia que las cuestiones monetarias y financieras tienen en el conjunto de la política económica, y las subordinen a los requerimientos reales de incremento de la producción y el empleo 42/.

Las líneas fundamentales de esas reformas deben orientarse a castigar el consumo suntuario que ha venido condicionando el monto disponible para su inversión y su composición: eliminar el carácter rentista y especulativo que ha ido adquiriendo la economía, que penaliza al empresario que asume riesgos y beneficia al especulador; propiciar una participación más activa de la banca nacional en el fomento de la producción de bienes de consumo esencial; robustecer el mercado de capitales, y controlar el mercado cambiario a fin de propiciar la desdolarización de la economía.

El sistema financiero ha tendido a concebirse como factor determinante de crecimiento económico. Sin embargo, es necesario subrayar al respecto que:

- Los límites al crecimiento están dados por la disponibilidad de factores reales y por la capacidad para movilizarlos y organizarlos productivamente;
- Sólo mediante trabajo e inversión que se traduzcan en aumentos de la producción y el empleo, se pueden tener excedentes económicos. Son estos antecedentes los que generan el ahorro financiero y no al revés; y,
- La trampa del financiamiento se origina en deficiencias del crecimiento. Lo que si constituye un obstáculo de crecimiento es la disponibilidad de medios de pagos del exterior.

Esta redefinición del rol de las variables monetarias y financieras, debería traducirse en lo inmediato en una ampliación del crédito y rebaja de las tasas

42/ Para un análisis más pormenorizado de este problema, véase, Furtado, Celso "Transnacionalización e Monetarismo", Pensamiento Iberoamericano, Madrid 1982.

de interés para fines productivos así como en un mayor control de las actividades financieras.

6.9 Debe destacarse que la coyuntura inflacionaria obedece a las carencias de producción y a los efectos de la política instrumental empleada para enfrentar la crisis.

El buscar disminuir la inflación disminuyendo el ritmo de crecimiento, no sólo pospone la solución del fenómeno, sino que lo agrava para su eventual y definitiva corrección. Al acentuar las tendencias especulativas, las políticas restrictivas supuestamente anti-inflacionarias, siempre contraen más el empleo y el crecimiento que el aumento de los precios y, en esa forma, consolidan las presiones inflacionarias latentes. Así las cosas, este esquema pretende ocultar el hecho que las tendencias inflacionarias resurgirán nuevamente cuando se abandonen las políticas recesivas cuya eficacia obedece a la reducción de la demanda interna.

No se han analizado las causas reales que han originado la declinación de la inversión privada y que bien podrían obedecer a la disminución de las oportunidades fáciles de inversión, de acuerdo a la mentalidad rentista y las facilidades crecientes que el circuito financiero ofrece a la especulación. Todo se traduce en la defensa del status-quo, en la esperanza de que la economía recuperará el equilibrio y pronto volverá a crecer.

Resulta evidente que la inflación tiene efectos desfavorables y que un crecimiento con estabilidad es preferible a uno preñado de desequilibrios. Pero el problema estriba en lograrlo. Suponer que la inflación se debe al exceso de gastos y a los aumentos de salarios —más no a las altas utilidades provenientes de la especulación— y que la mejor arma para combatirla es la recesión, puede dar lugar a situaciones de freno y aceleración donde la inflación se vuelve permanente y el crecimiento muy lento.

Si bien no se trata de “desbocar ni recalentar” la economía, es preciso reconocer que la estrategia propuesta no podrá llevarse a cabo sin generar un mínimo de tensiones inflacionarias o resistencias de clases o grupos sociales que han usufructuado sin ninguna responsabilidad del desarrollo del país. En otras palabras, los objetivos no podrán alcanzarse con la política económica actual, que ha transformado los medios en fines, cuyos resultados han sido un fracaso, no obstante el mayor equilibrio económico alcanzado.

6.10 El concepto de un programa de austeridad económica de carácter nacional y popular cobra importancia en el diseño de una política de salarios, precios y utilidades.

En materia de precios, es insoslayable la necesidad de controlar los precios de aquellos bienes y servicios que forman parte de la canasta básica de consumo de las mayorías, acompañado de políticas específicas de subsidios para los sectores sociales más necesitados. Los subsidios deben aplicarse procurando no desalentar los niveles de utilidades, inversión y producción en estos sectores básicos, lo cual puede lograrse estableciendo precios de garantía para los productores y reformando los mecanismos de comercialización que dispone el Estado. Estas políticas de subsidios deben dirigirse directamente a los consumidores y no a las empresas.

En relación a los salarios, deben cuidarse sus efectos sobre la demanda global y el nivel de reinversión. Resulta contradictorio el sujetar los salarios a un monto fijo y propiciar la reinversión de utilidades cuando se hace frente a presiones inflacionarias como la actual, pues se reduce la demanda efectiva y consecuentemente se pierden los incentivos para una mayor reinversión.

De otra parte, los salarios deben mantener su poder adquisitivo constante por un período dado, posponiendo por ese lapso el incremento que se producirá en el período posterior. Como contrapartida, debe establecerse una política de utilidades que limite su uso para el consumo, de modo que no sólo mantenga constante el nivel de vida del sector empresarial, sino que dado el excesivo consumo que ha tenido, reoriente parte de este a la inversión productiva.

Así los salarios deben reajustarse en función de la inflación y los aumentos de productividad mientras que el monto de utilidades no destinadas a la inversión debería estar sujeto a un impuesto de carácter progresivo. Ello significaría reactivar la economía en base al capital y trabajo pero sobre una base más equitativa.

6.11 La política fiscal, de inversión y gasto requiere fortalecerse en varios sentidos.

En materia fiscal, tiene que aumentar sustancialmente la recaudación y acentuar su progresividad en los impuestos sobre el ingreso, exonerando a ingresos inferiores a un cierto mínimo y estableciendo impuestos más altos a

las utilidades generadas en aquellas actividades no prioritarias para el país. Asimismo, en relación a los impuestos indirectos hay que diferenciar entre los bienes y servicios básicos para la población, los cuales deben estar exentos y los de carácter suntuario que deben ser sujeto de tributos a fin de desalentar su producción y consumo.

Simultáneamente la política fiscal debe lograr una asignación de recursos —en términos sectoriales, espaciales y entre consumo e inversión— en función de los objetivos planteados en esta propuesta. Y, desde luego, debe asegurar financiamiento para las actividades que debe cumplir el sector público, para garantizar su rol rector en el desarrollo.

En relación al gasto e inversión públicas, parece inevitable que habrá que hacer cierta reestructuración no tanto en función de las decisiones que emanan de las políticas del FMI, sino más bien en función de las directrices contenidas en la política alternativa y las condiciones reales del país en la coyuntura actual. Esto implica tomar decisiones sobre como y donde disminuir el presupuesto sin sacrificar los grandes objetivos de reactivar la producción y el empleo, y buscando rehabilitar el rol de la empresa pública como instrumento de desarrollo.

Por el lado de la inversión, el problema es más complejo, pues el Estado es el mayor demandante de bienes y servicios de la economía, y por ende, el elemento dinámico de la reactivación. Si no se reactiva la inversión pública cualquier programa que busque solución a la crítica está condenado al más rotundo fracaso.

6.12 Otro campo de análisis y reflexión debe ser el buscar las formas más apropiadas para estimular las autonomías regionales y locales, no los regionalismos.

Dotándolos de financiamiento adecuado, capacitación, asesoría y otros medios indispensables para mejorar su capacidad operativa y de movilización.

6.13 Finalmente debe crearse y/o robustecerse mecanismos para lograr una amplia movilización y organización social.

Que estimule una amplia participación de los sectores sociales involucrados en el diseño y puesta en práctica del proyecto económico alternativo, pues sin

su activa intervención, su realización no será posible.

Para concluir cabe señalar que este listado de elementos no pretende ser una enumeración completa y exhaustiva de una política económica alternativa, cuestión que por los demás, rebasa nuestra capacidad y amerita una reflexión más profunda, interdisciplinaria y de carácter colectivo. Nuestra intención ha sido otra, mostrar cuales son los tipos de problemas que demandan nuestra reflexión e investigación, señalar la naturaleza política del problema del desarrollo y recalcar que la solución a la crisis actual requiere de una política que apunte a la remoción no sólo de los problemas de índole coyuntural sino también a los obstáculos de orden estructural.